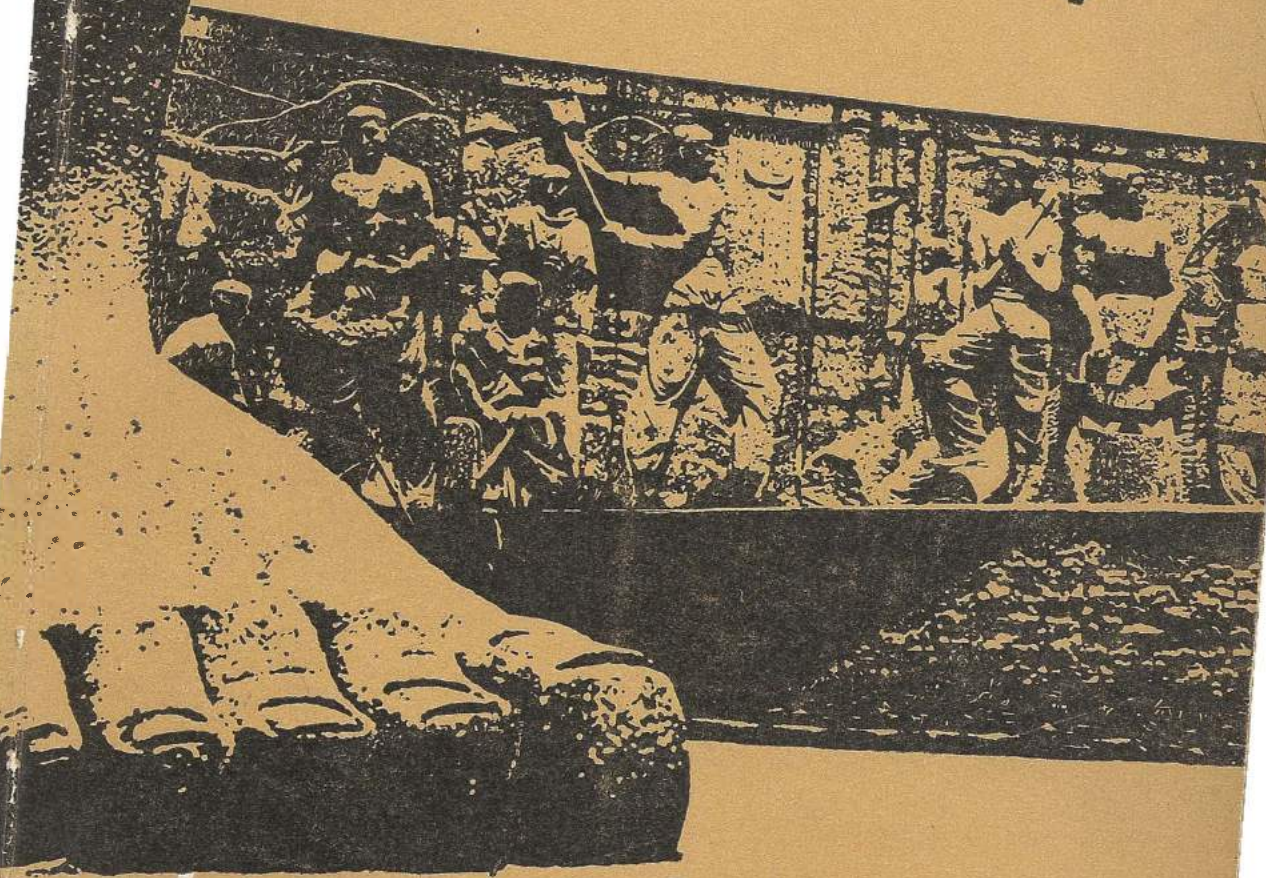
J.P. GALVÃO DE SOUZA



RAÍZES HISTÓRICAS DA CRISE POLÍTICA BRASILEIRA

RAÍZES HISTÓRICAS DA CRISE POLÍTICA BRASILEIRA

Nas origens, na missão histórica e no significado como Nação o autor vai perquirir as causas da crise política última, que a sua vez não era mais uma, mas o posterior elo metastático da primeira causa, atribuindo-a a um apriorismo político, pai de absurdas alienações, a um positivista modo de encarar o direito abstratamente, desligado da história, evolução ética e cultural da respectiva comunidade, enxertado de longa data.

Estremunhados passamos da Monarquia à República e seu presidencialismo, dêste para o parlamentarismo e dêste novamente para o presidencialismo. As razões? não as havia. Por desfastio. E aí começaram nossos males.

A estrutura do Estado deverá ser um desenvolvimento orgânico progressivo das peculiaridades de um povo. Para Gladstone assim era a constituição britânica, ao passo que a dos Estados Unidos, "uma admirável obra engenhada pelo cérebro humano." Para Rosmini: "Tais são postas primeiro em ato, depois escritas; tais primeiro escritas, depois postas em ato" Trocado em miudos: "Assim tivemos também no Brasil o direito constitucional abstrato a prevalecer sôbre o direito histórico, o sistema em conflito com a realidade, e Estado contra a Nação" Isto com referência à República.

Corrobora sua tese tomando por base de comparação o contraste entre Brasil e América espanhola. "O dissídio entre a constituição histórica e a constituição política das nações hispânicas da América, uma vez organizadas em Estados soberanos, explica todo o mal-estar e

as sucessivas revoluções que lhe acompanhavam a trajetória" Tudo veio pela mão da Revolução Francesa de tão marcante influência, na história dêste Continente. No Brasil, porém, a sorte foi desigual; favoreceu-nos com a estabilidade que o império nos assegurava, concluindo o autor: "o que nos garantia a ordem, a paz, a estabilidade política, a superioridade continental era o regime monárquico; a República deu origem no Brasil a uma crise do mesmo teor que a já existente nos povos da América Espanhola desde a época da independência"

Ocorreu um caso interessante. Enquanto o direito constitucional saía a passeio para ver as modas, o privado permanecia fiel ao espírito de sua origem: "As instituições do primeiro (isto é, do direito privado) foram mantidas no grau suficiente para assegurar a preservação do caráter nacional e da coesão interna na sociedade brasileira. Ao passo que o regime político, a administração do Estado e o sistema penal sofreram "reformas de base", que lhes alteraram a fisionomia"

Acrescenta dois outros capítulos, de ordem filosófica, para mais aclarar o que anteriormente fôra dito.

Galvão de Souza marcha ao lado de João Camillo de Oliveira Tôrres no estudo do passado brasileiro. Ambos o fazem com acurada proficiência, e ambos através da Editôra VOZES Limitada.



editôra VOZES limitada

Cx. Postal 23 - Petrópolis RJ

Filiais:

Rio - S. Paulo - B. Horizonte

RAÍZES HISTÓRICAS DA CRISE POLÍTICA BRASILEIRA

J. P GALVÃO DE SOUSA

RAÍZES HISTÓRICAS DA CRISE POLÍTICA BRASILEIRA



editôra VOZES limitada
PETRÓPOLIS RJ
1965

EXPLICAÇÃO

Indagar das origens da crise brasileira não é apenas uma obra de história. Trata-se de pesquisa indispensável para colhermos elementos que possibilitem a elaboração de um plano de reconstrução nacional. Sem o conhecimento da natureza dos nossos males e das suas causas, não podemos dar-lhes remédio. Até aqui têm imperado as soluções empíricas e imediatistas, ou então a demagogia mais desenfreada, inspiradora da campanha que se vai fazendo em prol das chamadas reformas de base.

Estas breves considerações dizem respeito à crise política do nosso país, que já se tornou crônica e vem determinando a crise econômico-financeira. Restringem-se ao aspecto institucional, especialmente à tensão entre a legalidade e a experiência jurídico-política. [2]

Revoluções, golpes de Estado, alterações no sistema de govêrno vêm-se sucedendo numa seqüência interminável, desde a quartelada da qual se originou a república. Depois da questão entre os homens de farda que assinalou a queda da monarquia, uma outra crise político-militar se manifestava, mal instalado o nôvo regime: o Congresso era fechado,

---

Nos primeiros tempos da república já foi assim. A mudança do regime, em conseqüência de uma crise político-militar, acarretava a crise político-financeira. Era o encilhamento, provocado pela desastrosa passagem de Rui Barbosa pelo Ministério da Fazenda.

[2] Estas páginas compreendem quatro artigos publicados em revistas de São Paulo e escritos antes do movimento de 31 de março de 1964.

o presidente substituído, canhões troavam na Guanabara. Em novembro de 1955 voltamos a presenciar algo de semelhante, depois de todos aquêles episódios de 1922, 1924, 1926, 1930, 1932, 1937, 1945 e 1954. A revolução de 30, pondo fim à primeira república, longe de aplacar estas manifestações cíclicas de um mal pertinaz, veio torná-las mais virulentas. Tais episódios, chegando até agôsto de 1961, não constituem várias crises em cadeia, mas lances sucessivos da mesma crise.

E' deveras alarmante a incapacidade dos nossos homens públicos para enxergarem, através de tôdas essas peripécias por que temos passado, e conseguirem discernir as causas reais da anarquia brasileira. Infelizmente há casos em que não se trata de incapacidade, mas de algo ainda mais grave. Se o pior cego é o que não quer ver, que dizer então dos que vêem e depois fecham os olhos à verdade? Uns e outros haverá, entre os responsáveis pelos destinos nacionais. Para assegurar as suas posições e manter uma situação que lhes é vantajosa, preferem por vêzes não enfrentar a realidade face a face, ou então desviam o olhar do que estão vendo com clareza. Alguns talvez o façam por comodismo, ou por falta de vocação para acometer grandes empreendimentos, ou ainda por preferirem seguir a rotina e deixar como está para ver como fica.

Já era tempo de têrmos no Brasil um pensamento político nacional, fruto do amadurecimento de reflexões sôbre a nossa história e de investigações sociológicas em tôrno dos problemas do país. Obras de vulto aí estão, bastando citar entre os autores mortos o nome de Oliveira Vianna e entre os vivos o de Gilberto Freyre. Centros culturais, debates públicos, congressos ou semanas de estudos, tudo isto temos visto, aliás em grande parte como um indício de que se deseja conhecer melhor o Brasil e encontrar uma solução para as dificuldades em que se debate. A juventude estudantil tem-se colocado ùltimamente na vanguarda de tais iniciativas. La-

mentàvelmente, porém, são em geral tentativas esparsas, trabalhos sem a devida sistematização, desviados com freqüência por influências políticas e pela demagogia imperante, sem falar daqueles que se põem a considerar os problemas nacionais em função das ideologias revolucionárias, de procedência alheia, que nos pretendem impingir.

Na verdade, a reconstrução nacional supõe o conhecimento das nossas origens, da nossa missão histórica, do nosso significado como Nação. E também nesta perspectiva devemos perquirir as causas da crise política que nos assola.

Em 1924 *publicava-se, em edição do* Anuário do Brasil, *um volume de magna relevância sob o título* À margem da história da república. *Tratava-se de um "inquérito por escritores da geração nascida com a república", nomes expressivos de educadores, juristas, sociólogos, historiadores e críticos literários. Em seu depoimento, o eminente jurista Pontes de Miranda discorria sôbre "a origem dos nossos males" e, depois de ter apontado entre êstes "o despotismo das oligarquias* sem história", *"a venalidade, o partidarismo e a prepotência", denunciava o vício tão brasileiro da "cópia do estrangeiro" nas leis e nas instituições. Indicava assim algumas causas de natureza moral, concernentes ao homem, e outras especìficamente políticas, relativas às instituições e ao regime. Não vamos subestimar as primeiras, nem queiramos atribuir à organização política um poder mágico de transformar os homens. Mas o certo é que tôda a questão de um bom sistema de govêrno está em observar o seguinte princípio:* os quadros institucionais devem ser acondicionados à natureza humana, não considerada em abstrato, mas como històricamente se realiza nos homens pertencentes a uma comunidade ética e cultural, que é a nação.

Dêste acondicionamento depende não só o funcionamento satisfatório de um regime, mas ainda a valorização dos homens, no sentido de serem melhor aproveitadas as suas qualidades e de não haver tanta ocasião para prevalece-

rem os seus defeitos. Há instituições que suscitam ou favorecem a prevaricação.

Se o melhor regime pode ser deturpado pela corrupção dos homens, por outro lado é um simplismo muito grande querer reduzir as questões políticas a questões estritamente éticas. A formação dos homens de govêrno, como se pode ver nos antigos tratados que versavam sôbre a educação do príncipe, é primordialmente uma disciplina moral e religiosa — como, aliás, tôda educação — mas ela não pode, claro está, deixar de incluir os aspectos pròpriamente políticos, relacionados por sua vez com indispensáveis conhecimentos de história, antropologia cultural e psicologia social.

Tudo isto tem faltado aos nossos homens públicos, e, salvo honrosas exceções, tem sido a grande carência das nossas elites dirigentes.

"Contra os nossos destinos", — escrevia, naquele seu depoimento, Pontes de Miranda — "estiveram os que importaram o apriorismo filosófico e político, o capitalismo opressor e cego, a imitação de costumes e hábitos moralmente inferiores, como se os nossos *não fôssem suscetíveis de evolução própria e segura"*

O apriorismo político tem sido um dos nossos grandes males. Ainda hoje domina, e, quando se fala em "reformas de base", surgem logo soluções apriorísticas, freqüentemente copiadas do estrangeiro.

Se olharmos para outras nações, verificamos que não só no Brasil isto tem acontecido, e que são justamente os povos cujas instituições decorrem de um desenvolvimento histórico orgânico, e não de esquemas abstratos, os mais dotados de estabilidade política e em melhores condições de resolver os seus problemas sem que êstes cheguem a se transformar em crises endêmicas.

Na constelação de povos a que pertencemos, em face do mundo hispano-americano, o apriorismo político se nos apre-

senta deitando raízes profundas e produzindo alhures devastações ainda maiores que entre nós.

Visto o que seja êsse fenômeno no Brasil, passemos em seguida a considerações de caráter comparativo, para depois voltarmos ao caso brasileiro e a um nôvo cotejo, desta vez interno, no tocante à diversidade de formação do direito público e do direito privado em nosso país.

Temos, assim, o seguinte roteiro a percorrer:

1) *o apriorismo político no Brasil;*
2) *direito histórico e direito abstrato nos povos modernos;*
3) *Brasil e América espanhola: paralelismos e contrastes;*
4) *contrastes internos.*

CAPÍTULO I

O APRIORISMO POLÍTICO NO BRASIL

O raciocínio apriorístico, em matéria política, é aquêle que desdenha da realidade e dos conhecimentos da história para construir sistemas baseados tão sòmente em princípios jurídicos. Partindo das visões da natureza humana, com os seus direitos, e do Estado, com os seus podêres, tais sistemas levam-nos para uma estratosfera de conceitos e abstrações sem nenhum sentido prático.

Êsse apriorismo ideológico pode coexistir, e aliás tem coexistido, com o oportunismo pragmático. Os políticos que manejam idéias em desacôrdo com a experiência social de um povo fazem-no, muitas vêzes, sem dar nenhuma importância nem a tais idéias, nem a quaisquer outras. Servem-se delas para revestir de dignidade a posse do poder, como tantas vêzes temos visto apelar para a legalidade a fim de encobrir ilegalidades e movimentos subversivos.

Mas ao lado dos oportunistas pode haver e tem havido políticos sinceramente idealistas, que acreditam no valor daquelas fórmulas destituídas de eficácia real.

A respeito dêste idealismo, são bem conhecidos os estudos de Oliveira Vianna condensados posteriormente no volume *O idealismo da Constituição*. Seus primeiros trabalhos, neste sentido, encontram-se no mencionado inquérito sôbre a História da República e num opúsculo publicado por ocasião do Centenário da Independência, em 1922. Leva êste o título: *O idealismo na evolução política do Império e da República*. Aí se refere o autor a duas espécies de idealismo: "o idealismo "utópico", que não leva em

conta os dados da experiência, e o idealismo "orgânico", que só se forma de realidade, que só se apóia na experiência, que só se orienta pela observação do povo e do meio. Êste nunca o praticamos, aquêle tem sido o nosso grande pecado de cem anos e a razão única de não têrmos conseguido ainda, no longo espaço de um século de independência, realizar a definitiva organização social e política do nosso povo"

Em face da Constituição então vigente, isto é, a de 1891, escrevia Oliveira Vianna: "Todo o sistema político engenhado na Constituição assenta-se sôbre um certo número de presunções, que, entre nós, não tem nem pode ter nenhuma objetividade possível. São presunções de natureza meramente especulativa, inteiramente fora das condições reais da nossa vida coletiva"

Aliás, é o bastante considerar as alterações da nossa ordem política oriundas da implantação da república para desde logo nos darmos conta da justeza de uma tal afirmação.

Com efeito, a modificação do regime operada em 1889 e estruturada com a Constituição de 1891 implicou, para o Brasil, passar da monarquia para a república, do Estado unitário para o Estado federal, e ainda do parlamentarismo para o presidencialismo. Ou seja: nova forma de govêrno, nova forma de Estado, nôvo sistema de govêrno.

Que pensar de uma tão substancial mudança? — Ou estávamos inteiramente errados até então, ou daí por diante é que ficamos adotando instituições inadequadas à vida nacional.

Na verdade, se havia erros no regime pelo qual nos governávamos desde 1822, se se deblaterava contra o poder pessoal do Imperador, se se almejava uma organização política mais descentralizada num regime federativo, o certo é que os sessenta anos do Império haviam sido para nós aquela "grande parada" a que se referia Euclides da Cunha, num contraste com a instabilidade política das repúblicas

vizinhas e numa afirmação de prestígio para o Brasil perante o mundo. Mudar tudo, como se mudou, era necessàriamente caminhar para o incerto, para o desconhecido. Uma coisa teria sido reformar as instituições, alterá-las para melhor atender às exigências da vida nacional, corrigir o que não funcionasse bem. Outra coisa, o que se preferiu: pôr tudo abaixo.

Ora. *natura non facit saltus*. E se isto é exato para o mundo físico que nos cerca, não deixa de ter também sua aplicação em se tratando da natureza das relações sociais. Relações que não são necessárias, como as constitutivas das leis físicas, não estão sujeitas ao determinismo, não procedem de uma evolução biológica, mas têm a seu modo leis reguladoras e seguem um processo de formação orgânica manifestado no desenvolvimento histórico dos povos.

República, Federação e Presidencialismo eram, no Brasil, fórmulas inspiradas pelo apriorismo político.

Consideremo-las cada uma de per si.

I — *República*. A questão em tôrno da melhor forma de govêrno não tem nenhum sentido prático senão quando examinada perante uma situação concreta. "Monarquia? República? Oh! a balbúrdia ignóbil dos mitos que nada exprimem. exclamava Antônio Sardinha em face da confusão política de Portugal no seu tempo. O que importa é saber qual o regime mais adequado a cada povo, levando-se em conta seus costumes e suas crenças, sua formação étnica e histórica, seu acondicionamento geopolítico.

Neste sentido, não se pode negar que a república, entre nós, estêve muito longe de ser uma *conclusão* do estudo da sociologia política brasileira, tendo, pelo contrário, constituído um *ponto de partida* ideológico de bacharéis e homens de letras, entusiasmados com exemplos colhidos em plagas muito distantes das nossas.

A propaganda republicana atingiu as minorias políticas que não encontraram diante de si a oposição séria resultante de uma convicção monárquica, de uma doutrina que pudesse sustentar o trono, ou mesmo de um enraizamento histórico das instituições políticas do Império.

A monarquia era o fruto de uma continuidade histórica. Após nos têrmos separado polìticamente de Portugal, o regime se mantinha dadas aquelas circunstâncias da vinda de D. João VI para o Brasil, com a transferência da Côrte, e da presença do Príncipe Regente, colocando-se à frente dos patriotas brasileiros, revoltados contra as exigências provocantes da Constituinte de Lisboa.

Três séculos de regime monárquico haviam feito o Brasil. A nossa integridade territorial, contrastando com a fragmentação operada na América espanhola depois da independência, resultava da fôrça catalisadora da Coroa. Entre os elementos que contribuíram para tão notável resultado, aponta Pandiá Calógeras, em primeiro lugar, a vinda da Família Real à América e a elevação da antiga colônia a reino. As tradições pratriarcais da sociedade brasileira coadunavam-se com o regime. A inexistência de uma opinião pública organizada e a índole turbulenta das populações, por outro lado afeitas ao gôsto pela autoridade e fáceis de governar desde que esta se visse cercada de acatamento e prestígio, tudo isto tornava pouco recomendável para o Brasil a forma republicana. A instabilidade política, as lutas, as incertezas, a ameaça de desagregação, no período regencial, que fôra uma antecipação da república, valiam por uma grande advertência.

Os propagandistas da República não nos deixaram uma só obra em que tivessem justificado de forma convincente, à vista da situação do país, as vantagens de uma alteração na forma de govêrno. Rui Barbosa, batendo-se pela Federação, reclamava-a "com ou sem a Coroa", deslocando a questão da forma de govêrno para a da forma

de Estado, quando na verdade a mudança desta não era incompatível com a manutenção daquela.

Compreende-se, assim sendo, que a minoria republicana, pequena mas ativa, — segundo pondera ainda Calógeras, — tivesse atacado o instituto monárquico com armas forjadas pelos próprios defensores da forma imperial. Isto explica que fôsse recrutar os seus correligionários entre os fazendeiros descontentes com a abolição, nos meios militares fermentados pela indisciplina e mal-afeiçoados à dinastia, e junto ao clero, que conservava uma recordação bem viva da questão dos Bispos. O papel do elemento militar na queda da monarquia foi decisivo, e não se deve pensar que a abolição e a questão religiosa tenham sido causas da república.[3] Mas o fato é que a irradiação da propaganda republicana, a não ser entre os estudantes das Academias de Direito, os "cadetes filósofos" de Benjamin Constant e, segundo o depoimento de Afonso Celso, os alunos de alguns Seminários eclesiásticos, só encontrava receptividade procurando somar aquêles descontentamentos.

Argumentação com fundamento histórico ou doutrinário, em vão procuramos encontrar nos escritos da propaganda. Exploram-se as fraquezas do govêrno e os ressentimentos de algumas classes. O Manifesto de 1870, marco inicial do movimento republicano, é de uma indigência total em matéria de idéias políticas.

De que se compunha o libelo contra o antigo regime e o velho monarca? Responde Oliveira Vianna: "Das velhas acusações contra o "poder pessoal", da grita dos liberais e dos conservadores caídos em desgraça, do ressen-

---

[3] Em *O Ocaso do Império*, Oliveira Vianna mostrou como o ideal republicano não foi o ideal das classes conservadoras e rurais, mas negócio de gente da cidade, e especialmente da mocidade estudantil. Um ano antes de sua proclamação, o deputado mineiro Sebastião Mascarenhas afirmava, em discurso perante seus pares, que a expansão dêsse ideal não vinha de um despeito por causa do 13 de maio, tanto assim que a maioria dos republicanos se encontrava nas cidades e vilas.

timento dos ministros postos pela Coroa no ôlho da rua.
E além disso, o fluxo oratório. Não se pregava, declamava-se. O Conde Afonso Celso, descrevendo a eloqüência de Campos Sales, diz que êste seu colega de Parlamento, nos discursos, pronunciava a palavra *República* com muitos *rr* e a palavra *Povo* com muitos *oo*, "arrastando a língua, esforçando-se por emprestar entonações trágicas e misteriosas aos lugares mais comuns"

Acrescente-se o pequeno grupo de positivistas, enfeitiçados pela "Religião da Humanidade", e ter-se-á o quadro completo dos doutrinadores do nôvo regime.

Para os jovens estudantes, a república surgia como alguma coisa diferente, com o sabor da novidade, que muitos desejavam experimentar sem ter feito uma reflexão séria sôbre o assunto, mesmo por não terem elementos com que fazê-la. O direito constitucional entre nós era ensinado segundo a cartilha da Revolução Francesa. E' natural que os seus leitores inexperientes quisessem ver também no Brasil o barrete frígio substituir uma coroa que lhes parecia fora de moda, sobretudo no continente americano, onde não existia nenhuma outra.

Surgiu então o *slogan* de que o Brasil não podia ser uma exceção na América. Para isto contribuía fortemente o exemplo dos Estados Unidos, cujo imperialismo, denunciado nas páginas imortais de *A Ilusão Americana*, não se fazia sentir apenas no terreno econômico.

Tudo isto mostra o apriorismo político da república. As idéias da Revolução de 1789, as instituições norte-americanas, a filosofia de Augusto Comte, finalmente o exemplo de *outras* nações, eis as fontes do ideal republicano no Brasil.

Quanto a êste último ponto, não nos dávamos conta de que a nossa fôrça, o nosso prestígio, a nossa superioridade estava exatamente no fato de sermos uma exceção. Desde os primeiros tempos da independência, e até antes, os

acontecimentos históricos vinham mostrando que a Nação brasileira era predestinada a uma situação tôda especial nas Américas. Uma tal peculiaridade decorria das condições próprias da colonização portuguêsa, divergindo em parte da espanhola e muito mais ainda da inglêsa. A nossa língua era diferente; a fusão das raças aqui se operava contrastando com a extirpação violenta do elemento indígena ou a segregação racial do negro, como nos Estados Unidos, e sem os choques semelhantes aos havidos com aztecas e incas; ao contrário da América inglêsa, onde diversas colônias separadas se reuniram posteriormente numa Federação, e da América espanhola, onde quatro grandes vice-reinados se dividiram em pequenas repúblicas, nós constituímos desde os primórdios da colonização até à fundação do Império um Estado unitário, o "Estado do Brasil" segundo a designação oficial, cuja integridade territorial a monarquia assegurava. Só o Brasil recebera um monarca vindo da Europa para aqui instalar a capital do seu Império; só o Brasil, de entre as nações latino-americanas, se representava no Congresso de Viena, com soberania, que já tinha desde 1815, quando elevado a Reino Unido; só o Brasil conseguia manter, na América do Sul, por mais de sessenta anos, a mesma Constituição, enquanto o seu direito privado continuava a reger-se pelas Ordenações filipinas, que durariam até 1916.

A monarquia, no Brasil, não podia continuar por ser uma exceção na América. Por esta lógica, devíamos também deixar de falar o português.

O ideal republicano, acalentado prazerosamente por acadêmicos e cadetes, teria desde logo uma realização cheia de amarguras. E vimos então que, depois das primeiras decepções, ou ao têrmo de muitas provas e vãs tentativas para depurá-lo, os idealistas da primeira hora, os republicanos históricos, acabavam por confessar: — "Não era esta a República dos meus sonhos!"

Um sonho, um devaneio, um apriorismo, eis o que foi o ideal republicano no Brasil.

Não admira, diante disso, que, uma vez proclamado o nôvo regime, o que de mais valioso e substancial os antigos propagandistas vieram a realizar depois — como ocorreu com Campos Sales — não tenha sido "devido à obediência dos dogmas e princípios contidos na farfalhagem doutrinária do Manifesto de 1870; ao contrário, só o realizaram justamente porque, na prática, conseguiram libertar-se dêles" [4]

As deturpações freqüentes do regime justificavam as queixas e os arrependimentos dos "históricos" O poder pessoal do monarca passava a ser exercido pelo Presidente da República, quando não por homens de influência incontrastável, como Pinheiro Machado, o caudilho gaúcho que fazia os presidentes. As atas falsas e as eleições a bico de pena tiravam tôda a autenticidade ao regime. E a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, na perfeição da sua técnica jurídica e no brilho da sua pureza vernacular, ficava reduzida a objeto de declamações nas cátedras de direito constitucional, sem nenhuma significação prática para a vida política brasileira. O grande mal estava em não se aplicar a Constituição, diziam os que ainda acreditavam nela, sem se darem conta da sua radical impraticabilidade no Brasil.

Enquanto constitucionalistas imbuídos de apriorismo, eivados de formalismo jurídico e alheios aos problemas nacionais, ficavam aferrados à Constituição, um homem público dotado de sentido prático, e que haveria de ser um dos iniciadores da sociologia política entre nós, tirava de sua experiência no govêrno uma lição frutuosa, que transmitia aos seus compatrícios.

Oliveira Vianna, *O Ocaso do Império,* 2ª ed., Cia. Melhoramentos de São Paulo, p. 119.

Era Alberto Tôrres. Tendo ocupado a presidência do Estado do Rio de 1898 a 1900, escrevia, em prefácio ao seu livro *A Organização Nacional:* "Minha confiança na Constituição de 24 de fevereiro era, então, completa" E logo a seguir: "Ao passar, em 31 de dezembro de 1900, o govêrno da terra fluminense a meu sucessor, o General Quintino Bocaiúva, já não podia ser tão firme — desiludida, como fôra, pelos fatos — a minha confiança no regime político que havíamos adotado; e, quando no decurso de alguns anos de magistratura, vim a fazer trato mais íntimo com a Constituição da República, fixou-se em mim a convicção da sua absoluta impraticabilidade"

Dizia que a Constituição era "uma carta de princípios exóticos", uma "coleção de preceitos sem assento na vida real"

E ponderava ainda: "A Constituição de um país é a sua lei orgânica, o que significa que deve ser o conjunto das normas resultantes de sua própria natureza, destinadas a reger seu funcionamento, espontâneamente, como se exteriorizassem as próprias manifestações da maneira de ser e de viver do organismo político.

"E' por isto que se chama "Constituição" A nossa lei fundamental não é uma "Constituição", é um estatuto doutrinário, composto de transplantações jurídicas alheias.

"Seu grande modêlo foi a Constituição dos Estados Unidos. Sôbre o arcabouço do tipo presidencial e federativo dos americanos justapuseram os constituintes princípios colhidos, aqui e acolá, no direito público de outros países, principalmente nas teorias dos publicistas franceses; e a êste acervo de doutrinas deram a forma sistemática, metódica, regulamentada, do estilo legislativo próprio do nosso espírito"

O texto encaminhado para ser discutido na primeira Constituinte republicana tinha a recomendá-lo o prestígio de Rui Barbosa. Leitor assíduo dos jurisconsultos anglo-

saxônios, que mais tarde citaria freqüentemente ao fazer a exegese da Constituição brasileira, e perfeito dominador da língua vernácula, Rui, entretanto, desconhecia o nosso vernáculo sociológico. O anteprojeto de Constituição, cujos artigos ia ler diàriamente ao Marechal Deodoro à medida em que iam sendo elaborados, era uma peça primorosa quanto ao estilo legislativo e quanto ao rigor da técnica jurídica, do ponto de vista meramente formal, porém numa completa dissonância em relação à sociedade para a qual se destinava.

A constituição, com efeito, é uma lei orgânica. Têm as sociedades a sua constituição, isto é, no dizer de Alberto Tôrres, a sua "maneira de ser e de viver", assim como os organismos; êstes de conformidade com as leis da biologia, aquelas segundo o processo histórico.

Na sua formação, as nações se diferenciam entre si por elementos diversos incluídos na tradição de cada uma. Sendo o Estado a Nação jurìdicamente organizada, nesta organização deve naturalmente refletir-se o substrato da tradição, isto é, a expressão da realidade social e da maneira de ser de cada povo.

Por outras palavras, a constituição jurídica do Estado deve corresponder à constituição histórica da nacionalidade. Do contrário será impraticável, se não mesmo utópica, fonte permanente de tensões e de conflitos.

A República vinha de um apriorismo político e se estruturava mediante uma constituição apriorística. Vejamos a seguir como os dois princípios que, no dizer de Alberto Tôrres, lhe serviram de arcabouço — a Federação e o presidencialismo — nasceram, entre nós, padecendo do mesmo vício de origem.

II. — *Federação*. Muito se tem dito acêrca da vocação federalista do Brasil. Chegam alguns a invocar o exemplo das capitanias hereditárias, sistema de divisão da terra para facilitar a colonização e administração, como um indício da-

quela vocação despontando nos primórdios da nacionalidade. Evidentemente o exemplo é mal escolhido, pois, dado o fracasso do sistema, logo substituído pelo regime unitário do Govêrno Geral, seria antes um argumento contrário à tese dos adeptos da Federação.

Querem alguns ver no ímpeto com que se marchava para a idéia federativa um dos elementos que favoreceram a república. E lembram o caso de Rui: a Federação "com ou sem a Coroa"

Na verdade, os federalistas do tempo do Ato Adicional e, mais tarde, os da propaganda republicana laboravam num equívoco. Sua intenção era combater a centralização monárquica e fazer vingar um programa descentralizador no plano político-administrativo. Julgaram então que, para isto, seria preciso aplicar, entre nós, o *self-government* dos anglo-saxônios, ou mesmo a teoria do Estado federal como se elaborara no direito constitucional norte-americano.

Não souberam distinguir entre o federalismo enquanto *princípio de filosofia política* e a mesma idéia enquanto expressão de uma *forma de Estado*. E além disso, quiseram aplicar o ideal do *self-government* e o esquema federativo a regiões perfeitamente diferenciadas de um país imenso, sem levarem em conta a total incapacidade de certas populações para desfrutarem de uma autonomia, que outras, as populações mais desenvolvidas do sul, podiam legitimamente reclamar.

Naquelas províncias nordestinas, não sabemos dizer se em estado semifeudal ou semitribal, que sentido podia ter a Federação e a igualdade dos Estados? Perante uma sociedade a praticar ainda a justiça privada para resolver os seus conflitos, como falar em descentralização judiciária e processual?

Mais uma vez Oliveira Vianna: "Fazer sair dessa população os órgãos da justiça e da polícia, como queriam os radicais de 68, não era defender a liberdade e a justiça,

mas condená-la fatalmente à morte certa pelo trabuco do banditismo. Os horrores do Código de Processo de 32 e os desmandos do Ato Adicional de 34 bem o demonstraram"

No seu apriorismo político, e sempre seduzidos pelas fórmulas estrangeiras, os bacharéis ideólogos da propaganda republicana se descuidavam do principal. Um exame atento da geografia brasileira, do nosso variável grau de desenvolvimento econômico e das condições políticas, não menos variáveis de norte a sul, os teria feito compreender que precisávamos de uma nova divisão administrativa e de uma revisão dos limites entre as províncias. Tratava-se de uma reforma fácil de executar num Estado unitário e que, aliás, era condição preliminar de êxito para o próprio ideal federativo pelo qual se batiam.

Mas o que lhes passou totalmente despercebido foi êste duplo aspecto do federalismo 1) um princípio de aglutinação social, com resguardo das liberdades; 2) a teoria do Estado federal.

A descentralização tão desejada corresponde mais exatamente ao primeiro dêsses aspectos. Pois o Estado federal, se implica descentralização no concernente à organização político-administrativa, pode não realizar a descentralização no que diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade. Por isso mesmo, o critério da centralização ou descentralização, para diferenciar o Estado federal do Estado unitário, não prevaleceu entre os juristas que se têm dado ao trabalho de caracterizar a natureza jurídica de um e de outro. Há Estados federais muito centralizadores, como é o caso da União Soviética, e no Estado unitário pode existir uma grande descentralização, a exemplo do ocorrido nas monarquias francesa e espanhola antes do absolutismo.

Aliás, devemos ter presente que centralização e descentralização não se excluem, mas se completam. Ambas são

[5] Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição,* 2ª ed. aumentada, Cia. Editôra Nacional, 1939, pp. 62-63.

legítimas, e em tôdas as sociedades políticas deve haver um certo grau de centralização coexistindo com a descentralização. Sem uma política centralizadora, o poder do Estado não está apto a manter a unidade nacional, mas o excesso da centralização pode também provocar uma reação que venha a comprometer essa unidade. Êste foi o caso dos surtos do separatismo vasco e do catalão em face do centralismo do govêrno de Madri. E com muita sabedoria Luís XIV, já em pleno absolutismo, recomendava que não se alterassem os usos e costumes da região da Alsácia.

De uma vasta rêde de autonomias — municipais, regionais, associativas, profissionais — compõe-se a sociedade política unificada pelo Estado, cujo poder, no exercício da soberania e tendo em vista os interêsses nacionais, deve saber dosar uma certa medida de centralização com o respeito por aquelas autonomias. A defesa do país, o seu desenvolvimento, a necessidade de conter fôrças econômicas e mesmo políticas cuja ação pode ser nociva à segurança nacional, tudo isto pode justificar providências centralizadoras.

Temos visto que, em épocas excepcionais, diante de calamidades públicas, em tempo de guerra ou de crise econômica, o Estado alarga as suas atribuições para atender a uma situação tôda de emergência. Mas quando o Estado põe o pé em algum terreno dificilmente daí o retira. E assim o que se apresentava como provisório torna-se definitivo, crescendo mais e mais o âmbito de ação dos podêres públicos em dano das liberdades. Haja vista o que se passou com a política de nacionalizações da Inglaterra, diante das contingências decorrentes da segunda guerra mundial.

A tendência centralizadora do Estado moderno parece insopitável, quer se trate de Estados unitários, quer de Estados federais.

Ora, há um princípio de filosofia política, inspirado na visão do homem como um ser cuja finalidade última transcende os limites temporais do bem comum — fim do

Estado — e cuja sociabilidade se expande através de formas variáveis de organização comunitária, diante das quais o Estado é como que a cúpula de um edifício. Em tal concepção, que corresponde à idéia do homem e da sociedade segundo a filosofia cristã, o fundamento da descentralização está na liberdade pessoal do homem e na esfera de ação próprias das famílias e de outros agrupamentos que constituem a sociedade global.

Nesses têrmos, devemos considerar que os negócios pessoais de cada homem devem ficar ao seu próprio critério, e assim também o que é da família deve pertencer à família, da profissão aos organismos profissionais, do município à população local, da região ao conjunto de populações aí radicadas — e aí está a descentralização; enquanto ao Estado cabe cuidar do concernente aos interêsses gerais de tôda a Nação, legitimando-se aqui a sua ação centralizadora.

O federalismo surge exatamente como expressão dessa regra de bom-senso, decorrência lógica da formação da sociedade política pelos grupos menores que a constituem. Reunindo-se tais grupos sob a égide do Estado, não deve êste absorvê-los, mas manter uma descentralização social — e não apenas administrativa — num plano de coexistência com a centralização política.

Assim entendido, o federalismo assemelha-se ao corporativismo, e opõe-se ao mesmo tempo ao individualismo desagregador e ao coletivismo socializante. Na descentralização social está o segrêdo de um autêntico regime de liberdades, pois aquêles grupos intermediários protegem eficazmente o homem contra a tirania do Estado, fazendo o papel de amortecedores e impedindo a ampliação desmedida da atividade estatal.

Hubert Armbruster, no *Staatslexikon*, enumerando as diversas modalidades do federalismo, faz ver que representa êste a orientação positiva para um moderado plura-

lismo político e social, relacionando-o com o princípio de subsidiariedade, pelo qual se afirma o caráter supletivo da ação social do Estado.

Tal era a filosofia política de Constantino Frantz, na Alemanha bismarckiana. Preconizando o federalismo como "idéia universal", independentemente da forma do Estado, aquêle publicista, influenciado pelo romantismo do seu tempo, opunha-se às tendências centralizadoras do *Reich* e, em contraste com outros teorizadores políticos de então, dizia que os alemães tinham sentimento de classe, espírito corporativo e associativo, consciência nacional, porém lhes faltava consciência de Estado (*Staatsgeist*). O pensamento néo-romântico de Othmar Spann, na Alemanha hitlerista, reproduz o princípio federalista no sistema denominado "universalismo"

Para Gonzague de Reynold, êsse princípio não é político, mas social: tôda federação começa por ser uma associação. Interpretando a experiência suíça, o autor da *Formation de l'Europe,* em seus bilhetes aos senhores de Berna, apresenta-nos o federalismo como postulado político e social da filosofia cristã. Sem aceitar a concepção cristã da vida, Proudhon defendia o federalismo como o único meio de harmonizar a autoridade com a liberdade, deixando a cada uma destas sua própria esfera, sua competência e sua plena iniciativa.

Entre as muitas modalidades que o princípio federalista pode revestir, acham-se a da organização dos Estados, no plano internacional, e a da organização interna de um Estado nos moldes do regime federativo, em oposição ao unitário. O Estado federal teve modernamente uma elaboração teórica de grande repercussão no campo do direito público, elaboração esta proveniente da experiência dos Estados Unidos após a independência. Os escritos do *Federalist* e os Comentários à Constituição de Story ou Cooley tornaramse clássicos entre as fontes bibliográficas da teoria do Estado federal. Quando o jovem estudante Rui Barbosa se trans-

feria da Faculdade de Direito de Recife para a de São Paulo, vinha sobraçando um volume de Story e o ensaio de Tocqueville sôbre a democracia americana. No dia de sua formatura, querendo dar ao pai uma lembrança, oferecia-lhe o livro *La République Américaine* de Brownson, oferta simbólica, na observação de Luís Viana Filho, pois um e outro se identificavam na admiração comum pelos Estados Unidos.

Sabemos que a Federação, na república norte-americana, se formou naturalmente, isto é, seguindo um processo histórico, pela união das treze colônias lá estabelecidas e separadas da Mãe-Pátria, para constituírem primeiro uma Confederação e depois o Estado federal, instituído pela Constituição de 1787. O Estado federal foi, assim, o resultado de uma integração de vários Estados unitários que o precederam. Houve uma aliança e uma união entre êles — *foedus* — e isto explica a denominação de "Estados Unidos" dada ao organismo político daí originado.

Em sentido inverso deu-se a formação do Estado federal no Canadá. De um primitivo e único Estado nasceram, neste país, entidades componentes do Estado federal. O processo foi de divisão, e não de unificação, como nos Estados Unidos.

Donde a diferença da regra para a repartição de competências, matéria que é o fulcro do regime federativo. No primeiro caso, os Estados cederam uma parte de suas contribuições à União, e por isso a Constituição determina que cabem aos Estados tôdas as atribuições nela não expressamente mencionadas como pertencendo à União. No segundo caso, isto é, no regime canadense, o contrário: entende-se que as faculdades não expressamente outorgadas aos Estados ficam reservadas à União.

A Federação implantou-se no Brasil sem que fôssem levadas em conta as peculiaridades históricas. Éramos, desde o primeiro século da vida nacional, um só domínio do Império luso; fomos depois um só Reino unido a Portugal;

por fim, um Estado unitário na monarquia. Transformava-se o regime, com a república, como se as antigas províncias do Império se estivessem reunindo por uma aliança para constituir um nôvo Estado. O nosso federalismo ficou sendo logo aquêle super-federalismo que o próprio Rui Barbosa se viu forçado a combater.

Era um fruto do apriorismo político, que Rui reconheceu posteriormente, referindo-se à "nossa pretensiosa inexperiência", às "nossas frívolas aspirações à perfeição imediata e absoluta", ao "espírito de abstração e de seita, que infelizmente interveio na gestação constitucional da República" Os constituintes de 1890, dizia ainda Rui Barbosa, "puseram timbre em nos dotar de uma Constituição mais adiantada, mais liberal, mais descentralista, mais tudo que a americana, não havendo liberalismo, nem democracia, nem federação que lhes bastasse" [6]

Oito anos depois de promulgada a Constituição de 24 de fevereiro, o seu grande patrono vinha confessar uma desilusão amarga. Em artigo publicado na *Imprensa* do Rio de Janeiro, apontava para a diferença das situações dos Estados Unidos e do Brasil ao adotarem êstes países organização federal. "Ali consistia a dificuldade essencial na formação de um povo americano, que pròpriamente não existia, que o sistema fracionário da colonização inglêsa não permitia criar, e na capitulação das autonomias existentes ante o princípio da unidade nacional. Aqui tínhamos a unidade nacional e o organismo de um povo constituído, que as tendências da transformação nos parece ameaçarem com o risco de uma ação cada vez mais dissolvente"

O Senado e o Poder Judiciário representam peças essenciais no regime federativo americano. Aquêle, como órgão de representação dos Estados, mantendo o equilíbrio no seio da Federação e fazendo-os participar corporativa-

[6] Rui Barbosa, *Finanças e política da República,* Rio de Janeiro, 1892, pp. 91 e 283-284.

mente da vontade comum da União. O Poder Judiciário, através da Côrte Suprema, na sua tarefa de guarda da Constituição, assegurando a divisão de competências entre a União e os Estados, conforme ao disposto no texto constitucional.

E vejamos o que a respeito escrevia Rui Barbosa, a 24 de fevereiro de 1898, no citado artigo: "Certamente há criações que não se imitam, que não se transportam. Não basta a vontade e a ciência, para obter, noutro país, a reprodução de um Senado como o americano. Não vale a inteligência do modêlo, nem a arte da adaptação, para transplantar dos Estados Unidos o seu Supremo Tribunal. Instituições destas não se alcançam pela habilidade plástica dos legisladores. Dependem eminentemente da idoneidade dos povos, como do caráter das raças. E sem elas bem duvidoso é que a nossa Constituição tenha o direito de pretender à afinidade, que supõe, com a obra de Washington e seus colaboradores"

Por fim, acabava descrevendo a situação lastimável a que, em tão poucos anos, o regime federativo havia conduzido o Brasil: "Em vez do Govêrno dos Estados por si mesmos, ganhamos a tiranização dos Estados pelos Governadores: a emancipação absoluta dêstes, com a absoluta sujeição daqueles a um mecanismo de pressão incomparàvelmente mais duro que o da centralização antiga sôbre as províncias de outrora. Dir-se-ia que desta inversão nos produtos do molde federativo toca a responsabilidade à nossa ausência de liberdade eleitoral. Mas já não aproveita a mesma escusa à Constituição republicana, pelo que respeita ao outro interêsse fundamental, ao máximo entre os dois interêsses fundamentais do seu plano: a vitalidade, a independência, a soberania da União.

"Nesta parte o artefato da Assembléia de 1890 se mostra deplorável. Não se tratou de constituir a União, e preservá-la, mas de a extenuar, de a inanir, de a impossibi-

litar. Imaginou-se que uma aliança ostensiva de interêsses centrífugos, sem uma poderosa lei centrípeta, que os domine, poderia representar e manter a nacionalidade. Os frutos aí estão, rápidos e mortais, na impotência governativa e na miséria orgânica da federação" [7]

E Rui Barbosa desfraldava a bandeira do revisionismo que depois dêle muitos tornaram a agitar. Só em 1926 veio uma reforma da Constituição, sem grandes conseqüências. Depois, foi a Carta Magna de 1891 destruída pela revolução de 30. Os novos Constituintes, concluindo seus trabalhos em 16 de julho de 1934, não apresentaram uma idéia original, não foram capazes de tirar lições dos quarenta anos da "república velha", continuaram a repetir mestres estrangeiros e a reproduzir instituições de outros povos. Guardavam o mesmo modêlo republicano, federalista e presidencialista, importado dos Estados Unidos, acrescendo-lhes algumas novidades da época, vindas da Constituição alemã de Weimar ou das experiências do sindicalismo europeu!

Quanto à Federação, continuavam a repetir alguns lugares comuns, que não se davam ao trabalho de examinar a fundo. Tinham-na como um imperativo da nossa história, que mal conheciam e na qual não estavam habilitados a descobrir uma fórmula descentralizadora possibilitando a conciliação entre as liberdades locais e a unidade nacional.

III. — *Presidencialismo.* Parlamentarismo e presidencialismo têm sido as modalidades mais comuns da democracia representativa nos povos modernos. O parlamentarismo, nas

---

Em outro artigo, *Governadores soberanos,* publicado pela *Imprensa* de 1º de dezembro de 1898, escrevia ainda Rui: "Como todos os imitadores de originalidade alheia, não podendo acompanhar os Estados Unidos na verdade das suas instituições, caprichamos em ultrapassá-los na exageração das suas formas. Não sabendo rivalizá-las nas virtudes, excedemo-los nos erros. Desmesuramos o quinhão dos Estados, para entregar os Estados aos Governadores. Trocamos os príncipes de sangue pelos príncipes da batota eleitoral"

monarquias constitucionais e nas repúblicas; o presidencialismo, sistema tìpicamente republicano. Note-se que a monarquia constitucional de tipo parlamentarista não é a única forma de monarquia limitada, mas desde que entrou a predominar o liberalismo não mais se concebeu outra, e o parlamentarismo monárquico passou a ser, para muitos desconhecedores da história e falhos de imaginação, a saída necessária para evitar o absolutismo.

Teve o sistema parlamentar por berço a Inglaterra, encontrando nesse país as condições naturais para o seu perfeito funcionamento: a existência de uma opinião pública organizada, partidos políticos com caráter autênticamente representativo de correntes da opinião, plena isenção do chefe de Estado ante as competições parlamentares, sem falar na índole do povo inglês e no *fair play* com que os britânicos estão habituados a discutir e participar dos debates das mais tormentosas questões sem perder a cabeça.

Nos países latinos, o parlamentarismo, sempre que aplicado, foi um fermento de instabilidade política, de crises freqüentes, de enfraquecimento do poder, corrupção e anarquia. Portugal e Espanha são exemplos bem frisantes, e a reforma constitucional promovida na França pelo General De Gaulle não teve outro escopo senão o de livrar a Nação das conseqüências fatais a que a arrastava o regime parlamentar.

Em face de tão desastrosas experiências, não deixa de ser um interessante contraste o espetáculo apresentado pelo parlamentarismo no Império do Brasil, quando tivemos um clima de ordem e estabilidade política não alcançado pela república.

Durante a monarquia, adotamos o sistema inglês de govêrno, e com o regime implantado a 15 de novembro passamos ao sistema americano. A ambos se sobrepôs uma realidade da nossa tradição política, vinda dos tempos dos Governadores gerais e dos Capitães Generais das capita-

nias ou províncias: o poder pessoal. Esta mesma foi a realidade dos senhores de engenho e fazendeiros de influência política, ou ainda a dos chefes de partido, — entre os quais avulta, na república, Pinheiro Machado, — dos coronéis da roça e cabos eleitorais.[8]

Deu-se na monarquia um caso curioso, em que o apriorismo se adaptou às condições reais do país. A Constituição de 1824 sofreu uma visível influência do liberalismo doutrinário, que deu o tom ideológico à Monarquia de Julho na França. Dos constitucionalistas franceses daquela época recebemos a idéia do *pouvoir royal*, preconizada por Clermont Tonnerre e Benjamin Constant. Êste último concebia, ao lado dos três podêres clássicos, Legislativo, Executivo e Judiciário, o poder neutro na pessoa do chefe de Estado. A Constituição do Império do Brasil acolhia a sugestão, inscrevendo êsse poder, com o título de Poder Moderador, e definindo-o, no seu artigo 98, como a "chave de tôda a organização política"

Fundiram-se assim as duas idéias: o poder neutro, ou moderador, e o poder pessoal da nossa tradição política. Exercidas as faculdades inerentes a êsse poder por um monarca de caráter impoluto e de feição efetivamente moderada e liberal, como D. Pedro II, tornou-se essa peça, tão importante na sistemática daquela Constituição, a válvula de escape pela qual ficamos livres da anarquia parlamentar sem cair nos abusos do poder discricionário.

Copiamos o parlamentarismo britânico deturpando-o, mas para nosso bem! O Imperador controlava a política

---

Vejam-se a respeito os ensaios de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto,* Rio de Janeiro, 1948, e Costa Pôrto, *Pinheiro Machado e seu tempo,* Livraria José Olympio, 1951. Ruísmo e pinheirismo foram as duas constantes da primeira república, ou seja: o idealismo apriorístico, o bacharelismo teórico, que gerou a mistificação da democracia, em contraste com o realismo das Comissões diretoras, dos coronéis e das eleições pré-fabricadas.

nacional, segundo o famoso sorites de Nabuco. E vinham exatamente daí as invectivas de Ferreira Vianna e outros contra o poder pessoal de D. Pedro. Poder, tornemos a dizer, bem moderado e liberal, que protegia a propaganda republicana e acabou, no seu excesso de liberalismo, por levar o Trono à ruína.

Com a república, o presidencialismo de tipo norte-americano veio substituir o sistema anterior. Ora, assim como o parlamentarismo encontrou na Inglaterra o seu *habitat* nativo e natural, da mesma forma o sistema presidencial surgiu nos Estados Unidos das condições do meio e da formação histórica. Os notáveis líderes que participaram da Convenção de Filadélfia, os autores da Constituição de 1787, os redatores do *The Federalist,* estavam impregnados de espírito prático e do conhecimento das tradições de sua gente, como não se deu, entre nós, nem com Rui Barbosa, nem com os constituintes de 1890.

O presidencialismo, para lograr bom êxito, supunha também certas condições indispensáveis, e de um modo especial a concepção dos três podêres, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que a Constituição brasileira de 24 de fevereiro declarava serem "harmônicos e independentes entre si", mas cuja independência e harmonia nunca passaram de um mero enunciado legal.

Dessas e de outras ficções, temos vivido no Brasil, em matéria de direito constitucional. No concernente ao presidencialismo, vimos desde logo a tendência para a afirmação do poder do Presidente da República, avassalando o Congresso com uma ampla liberdade de movimentos que, nos Estados Unidos, o efetivo contrôle dos atos do Poder

---

Assim dizia o Senador Nabuco de Araújo: "O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria"

Executivo pelo Judiciário, anulândo-os quando inconstitucionais, não permitiria.

Não vamos negar que também naquele país o Executivo teve, sobretudo nestes últimos tempos, acrescidos os seus podêres, tornando-se famosa a luta de Franklin Roosevelt com a Suprema Côrte, paulatinamente sujeita aos planos reformistas do presidente. Mas isto se foi fazendo sempre dentro do esquema constitucional. Se Roosevelt conseguiu os seus intentos foi graças às suas reeleições, permitindo-lhe renovar aquêle tribunal com elementos que lhe eram afeiçoados.

Entre nós, pelo contrário, a Constituição era freqüentemente violada desde que causasse incômodos à política presidencial. Um Ministro da Justiça podia dizer, com ironia, que ela se comparava a um charuto que atiramos fora quando está para nos queimar os lábios. .

Quando da renúncia do Presidente Jânio Quadros pôsse a questão relativa a êsses dois sistemas de govêrno, questão que o deputado Raul Pilla desde alguns anos vinha agitando com persistência.

Parlamentarismo ou presidencialismo?

Republicanos sinceros confessavam-se desiludidos dêste último. Queriam tentar a volta ao sistema parlamentar para ver se nêle encontrariam uma solução para nossa crise política. Afinal, as circunstâncias que rodearam a ascensão ao poder do Sr. João Goulart vieram fazê-los satisfazer aquilo que tanto almejavam. Surgiu o parlamentarismo, não como vitória dos idealistas que por êle se batiam, mas como arranjo político dos deputados que não queriam perder os seus lugares.

Não vamos aqui renovar as discussões a respeito, ou examinar os argumentos de uns e de outros, e muito menos

analisar a pantomima política que durou de setembro de 1961 até janeiro de 1963. Consideremos apenas como foram completamente falseados os dados do problema, sempre em função do apriorismo que nos tem perseguido e que se casa, por vêzes, com o oportunismo dos políticos profissionais, tal qual se verificou naquela solução de emergência durante a crise de agôsto. Apelava-se para o parlamentarismo como o meio de impedir os excessos do poder pessoal, manifestados pelo Presidente renunciante, especialmente no domínio das relações internacionais. Mais ainda parecia reforçado êste apêlo diante da situação em que se encontrava o Vice-presidente, cuja investidura, em vista da atuação política que vinha tendo, foi declarada, pelos três Ministros militares, de absoluta inconveniência para a segurança nacional.

Ora, se o regime vigente dava ensejos a que o poder do Chefe de Estado descambasse para as arbitrariedades, e se o perigo em foco, ao se tratar da investidura do seu substituto legal, decorria sobretudo da conjuntura determinada pela crise internacional, o remédio não estava na mudança do sistema de govêrno e sim numa nova e melhor regulamentação de matéria já disciplinada pela Constituição, no sentido de impedir que a política exterior ficasse à mercê do arbítrio presidencial e de dar outra organização e maior eficácia ao Conselho de Segurança Nacional. [10]

Nisso não se pensou, enquanto a Constituição era reformada mediante a panacéia das fórmulas apriorísticas: do "presidencialismo" para o "parlamentarismo", — o qual, não só não oferecia obstáculo algum à ação pessoal do Presidente da República, mas ainda permitia que a política externa do seu antecessor fôsse levada mais avante, no mesmo rumo que vinha seguindo e que foi um dos princi-

---

[10] Quanto à política exterior, cumpre lembrar a missão constitucional do Senado, que deveria ser, a respeito, mais valorizada.

pais motivos determinantes da crise de agôsto, — e depois, novamente, do "parlamentarismo" para o "presidencialismo"

Fórmulas, palavras, ficções de legalidade, encobrindo uma realidade mais profunda e desfigurando, numa falsa legalidade, a legitimidade do direito histórico nacional.

Eis o que tem sido o apriorismo político no Brasil. Se na monarquia êle teve a contrabalançá-lo aquela magnífica escola de homens públicos sempre recordada com louvores, e o enraizamento de certas instituições que se mantinham, salvaguardando, através da continuidade monárquica e dinástica, os interêsses nacionais, na república seus efeitos se tornaram mais perturbadores e sensíveis.

Mas o fato é que vem de longe êsse vício, vem da origem do nosso constitucionalismo, que tem sido a contrafação do nosso direito histórico.

E, ainda hoje, podemos repetir o que dizia Pontes de Miranda, em 1924, respondendo ao citado inquérito: "Quando se criou a monarquia constitucional, impôs-se à Nação a exterioridade idealista de pomposa mitologia social. Viveram-se quase três quartos de século dentro disto, a levar à cena, no trópico, a peça grave e superficialmente educadora do parlamentarismo inglês: gastamos no aprendizado de tal mentira os homens que conseguimos formar durante a vida menos hipócrita da colônia. Depois, quando já não podíamos suportar o burlesco do constitucionalismo monárquico, improvisamos a República, que armou na praça pública de nossa civilização incipiente e heterogênea o vistoso coreto das instituições norte-americanas, enlaivadas de utopia francesa. E o resultado é o que aí está"

O exame atento das raízes históricas de nossa crise política deve fazer-nos refletir sôbre uma grande lacuna a ser preenchida na vida brasileira. Falta-nos um pensamento polí-

tico nacional, não porque êle não exista, mas porque ainda não fomos capazes de estruturar em função dêle as nossas instituições. Estamos sempre a procurar um caminho sem conseguir encontrá-lo. Sempre a olhar para fora: ontem, para a França, a Inglaterra, os Estados Unidos; hoje, para a Rússia, a China, Cuba. Obstinados em aplicar, a todo o custo, as fórmulas da democracia anglo-saxônia, em vista dos sucessivos fracassos somos levados, por vêzes, a cair numa espécie de complexo de inferioridade, julgando que ainda não estamos preparados para o regime democrático. Quando tôda a questão está em sermos nós mesmos, em retomarmos os nossos caminhos e em afirmarmos perante o mundo uma originalidade criadora.

CAPÍTULO II

DIREITO HISTÓRICO E DIREITO ABSTRATO NAS CONSTITUIÇÕES MODERNAS

E' certo que, por um lado a interdependência cada vez mais acentuada dos povos, favorecendo a comunicação das idéias, e por outro a existência de situações semelhantes em comunidades nacionais diversas, decorrentes do desenvolvimento social e econômico, justifica por vêzes a generalização de algumas instituições, de preceitos jurídicos e mesmo de sistemas de govêrno.

Aliás o fato em aprêço pode ser verificado em épocas mais remotas que a nossa, quando os povos viviam mais isolados uns dos outros, e assim mesmo se reproduziam, em muitos dêles, os quadros institucionais e os costumes.

Um exemplo bem frisante é o da representação política na Idade Média. O sistema representativo, pelo qual se dá à sociedade o ensejo de fazer chegar as suas aspirações ao conhecimento do poder político, e em certos casos de tomar deliberações sôbre os assuntos de interêsse geral, remonta a épocas anteriores ao parlamento britânico ou às Côrtes ibéricas. Em seu estudo histórico sôbre o tema, Guizot vai surpreender os antigos germanos reunidos nas clareiras de suas florestas, a decidir em comum acêrca de questões concernentes à paz, à guerra ou à organização tribal. Nessas primitivas assembléias alguns historiadores encontram a origem da instituição parlamentar. Do *Witenagemot* germânico teriam partido os anglo-saxões, para, uma vez instalados na Inglaterra, chegarem à organização mais perfeita do Parlamento, cuja vida se identifica à vida do povo inglês e cuja significação, desde os séculos medievais até hoje,

o torna, ao mesmo tempo, um símbolo do regime e o centro eficiente do poder.

Ora, as instituições representativas, durante a Idade Média, não existiram apenas na Inglaterra e nos reinos da península ibérica, entre os quais a representação popular, ao lado do Clero e da Nobreza, precedeu cronològicamente igual prática na vida parlamentar britânica. Em vários países da Europa se encontravam instituições semelhantes. Além do Parlamento e das Côrtes, não devemos esquecer os Estados Gerais e Provinciais na França e a Dieta germânica. Em todos, a modalidade da representação era a mesma, através do mandato imperativo conferido aos procuradores das diferentes classes ou "ordens" sociais.

Outro exemplo é o regime corporativo, disseminado por vários povos da Europa medieval, não obstante a economia fechada da época e o relativo isolamento em que viviam as cidades de então, dentro de cujos muros se organizavam as agremiações profissionais. O mesmo tipo de corporação florescia em países diferentes, surgindo espontâneamente das condições sociais dominantes.

Aí estão casos de instituições que se generalizam de um modo natural, como fruto de costumes e tradições semelhantes, sem violar o direito histórico.

Na Idade Média não houve uma teoria da representação política, nem se elaborou uma doutrina corporativista. O sistema representativo e o corporativo se desenvolveram na prática dos povos, experimentalmente, sem terem significado a aplicação de um esquema prèviamente elaborado. Em nossos tempos habituamo-nos ao contrário. Os governos representativos, adotados em muitos povos após a Revolução de 1789, e a difusão dos seus princípios, correspondem a concepções filosófico-políticas inspiradoras da nova ordem legal. Da teoria do Estado passa-se ao direito constitucional, da doutrina à prática. Primeiro vem o planejamento ideológico, depois a experimentação. O mesmo se diga do

corporativismo, em suas diversas modalidades, quer se trate do "corporativismo de associação", quer do "corporativismo de Estado", tendo sido o fascismo uma fórmula típica dêste último.

E' explicável uma tal situação no mundo de hoje dada a influência de um elemento decisivo na política moderna: a ideologia. Organizam-se os Estados e as sociedades em função de esquemas abstratos, derivados de uma orientação ideológica. E' o que temos visto no Estado de direito liberal-burguês da democracia liberal à social-democracia, do Estado-polícia ao *Welfare State* — que está para aquêle assim como o néo-capitalismo para o capitalismo — e finalmente nos regimes de Estado totalitário, seja o nacional-socialismo, seja o comunismo.

O fato de se constituírem as sociedades políticas mediante a aplicação de esquemas doutrinários coincide com a generalização das instituições em que as mesmas são estruturadas. Há alguns sistemas padrões, o daqueles povos criadores, que foram capazes de preservar a sua originalidade, e cuja sistemática institucional passou a servir de modêlo teórico para outros povos. Entre êstes últimos há os que sabem adotar, dentro da ambiência histórica, as inovações sugeridas pela experiência alheia ou simplesmente procedentes de concepções doutrinárias, ocorrendo assim uma acomodação de elementos estranhos às idiossincrasias nacionais.

Para ilustrar, com um exemplo concreto, o que possa ser tal acomodação, podemos lembrar mais uma vez o caso do parlamentarismo brasileiro no Império. O sistema britânico era introduzido entre nós sem têrmos as condições indispensáveis para o seu funcionamento normal. A ausência de uma opinião pública organizada, e de partidos políticos que a representassem efetivamente, tornava sem nenhum sentido o regime parlamentar. Era, pois, de esperar que viesse a produzir aqui os mesmos efeitos desastrosos

dêle oriundos nos países que o adotaram sem aquêles pressupostos necessários e sem as particularidades às quais se deve o êxito do sistema na Inglaterra. Entretanto, não vimos no Brasil, durante o Império, a instabilidade política, a anarquia parlamentar, a anulação do poder do Estado, como na França, na Espanha, em Portugal, ou, mais recentemente, na Alemanha de Weimar.

Se tais conseqüências não assinalaram, entre nós, a prática do parlamentarismo foi, como já vimos, graças à atuação verdadeiramente moderadora do Poder Moderador. Tratava-se de uma peça estranha ao nosso mecanismo político, importada do liberalismo doutrinário francês, mas inserida na tradição do poder pessoal, que nos vinha da colônia e que, na república, tornava a aparecer com o poder dos presidentes. Um enxêrto doutrinário, bem adaptado ao meio, vinha, pois, corrigir o doutrinarismo abstrato do sistema parlamentar, que começava a ser ensaiado.

A interdependência dos Estados e a difusão de certas práticas suscetíveis de serem acolhidas com vantagem por muitos povos — haja vista o contrôle judicial da constitucionalidade das leis e dos atos do govêrno — não nos deve fazer perder de vista a realidade histórica.

Quid leges sine moribus? Os constitucionalistas modernos, ou pelo menos os autores de certas constituições, parece terem esquecido a lição de bom-senso dos romanos.

E' exatamente no terreno do direito constitucional onde mais vamos encontrar, em muitos países, aquêle apriorismo político que ao Brasil tanto mal tem feito.

"Um dos grandes erros de um século que os professou todos foi de crer que uma constituição política pudesse ser escrita e criada *a priori*", assim começava Joseph de Maistre o seu famoso *Ensaio sôbre o princípio gerador das constituições políticas.* E fazia ver que a constituição inglêsa não era o produto da deliberação de homens que, reunidos nu-

ma assembléia, tivessem dito: "Criemos três podêres, balancemo-los de tal ou tal maneira, etc." Pelo contrário, aquela constituição é obra das circunstâncias. "As leis romanas, as leis eclesiásticas, as leis feudais, os costumes saxões, normandos e dinamarqueses; os privilégios, os prejuízos e as pretensões de tôdas as ordens; as guerras, as revoltas, as revoluções, a conquista, as cruzadas; tôdas as virtudes, todos os vícios, todos os conhecimentos, todos os erros, tôdas as paixões; todos êstes elementos, enfim, atuando conjuntamente, e formando pela sua mistura e sua ação recíproca combinações multiplicadas por miríades de milhões, produziram finalmente, depois de muitos séculos, a unidade mais complicada e o mais belo equilíbrio de fôrças políticas que já se viu no mundo"

O entusiasmo de Joseph de Maistre pela constituição britânica e as suas críticas mordazes ao constitucionalismo abstrato da França revolucionária — na mesma posição valorativa de um Burke, na Inglaterra, ou de um Adam Müller, na Alemanha — decorriam de um sentido da história, que o racionalismo fizera perder e se reavivou nos românticos da época da Restauração. Êsse mesmo sentido, vimo-lo mais tarde inspirando a obra de um Savigny, quando se opunha à codificação das leis civis germânicas, propugnada por Thibaut na esteira aberta pelo Código Napoleão. A célebre polêmica entre êsses dois juristas veio colocar, no campo do direito privado, a mesma questão levantada antes por Joseph de Maistre, Burke e Adam Müller nos domínios do direito político.

Em seu posterior desenvolvimento, o constitucionalismo moderno ficou tendo por pontos de referência quase obrigatórios a constituição da Inglaterra e a dos Estados Unidos. Bem diversas e muitas vêzes antagônicas na sua

---

Joseph de Maistre, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines,* XII.

sistemática, ambas se caracterizam pela plena conformidade à tradição daqueles povos.

Gladstone considerava a constituição britânica o mais sutil organismo proveniente de um desenvolvimento histórico progressivo, ao mesmo tempo em que elogiava a carta-magna dos Estados Unidos como admirável obra engenhada pelo cérebro humano. Desta forma parecia insinuar que a Constituição americana era produto de uma fabricação artificial e não de um crescimento orgânico, como a inglêsa. Ao que Burdick responde que seria errado "descrever a estrutura de govêrno estabelecida por Washington e seus companheiros delegados em Filadélfia como sua invenção. Não é tanto uma criação de teoristas políticos como a codificação, por estadistas práticos, de doutrinas que a experiência mostrara terem funcionado bem, ou serem necessárias para o bom funcionamento do govêrno naquele país"

Com efeito, a Constituição de 1787, precedida pelas que cada uma das antigas colônias inglêsas havia adotado, ao romper os laços com a Mãe-Pátria, resultava de um desenvolvimento orgânico e tinha seus pontos de partida nas antigas cartas de colonização. O sistema elaborado pelos constituintes de Filadélfia aplicava, é certo, algumas concepções de caráter doutrinário, como a teoria da divisão de podêres, mas o fazia tendo em vista o condicionamento histórico e as circunstâncias do momento. Daí surgiu uma lei fundamental escrita, obedecendo a uma técnica muito diversa da inglêsa. A constituição era costumeira e flexível, na Inglaterra, e nos Estados Unidos, escrita e rígida.[3]

Burdick, *The Law of the American Constitution* (1922), 3, apud Bernard Schwartz, *American Constitutional Law,* Cambridge, University Press, 1955, p. 7.

[3] A constituição rígida é elaborada por um poder constituinte estabelecendo um ordenamento fundamental ao qual está sujeito daí por diante o poder legislativo. Êste ordenamento encontra-se numa lei escrita dificilmente reformável em condições nela mesma previstas. Flexível se diz da constituição que não requer um processo especial para ser alterada. E' o caso da Inglaterra,

Mas era uma lei escrita fundada nos costumes e era uma constituição rígida dotada de plasticidade, isto é, suscetível de ser adaptada a novas conjunturas, como de fato aconteceu, pelo sistema das "emendas" — *amendments* — acrescentadas ao texto. Assim sendo, não admira que a obra dos Fundadores da União americana tivesse resistido ao tempo, mantendo-se até hoje e caminhando para completar dois séculos de existência.

Bem outro é o panorama oferecido pelos demais povos da América, pela França e pela maioria dos países europeus. A instabilidade política reinante nestas nações decorre, em grande parte, do conflito entre um direito constitucional abstratamente elaborado e o direito histórico permanentemente transgredido. Daí a *legalidade* espúria, sem foros de *legitimidade* nacional, ou, como se diz na França, a oposição entre o "país legal" e o "país real".

Êsse desajustamento institucional é uma das razões do fracasso da democracia na atualidade, especialmente nos países latinos, que em vão se esforçam por aplicar um regime cujo bom êxito, entre os anglo-saxões, não justifica o seu transplante em povos de formação social diversa.

Não quer isto dizer que a Inglaterra e os Estados Unidos tenham seguido sempre uma linha de plena fidelidade ao direito histórico, sem sofrer os efeitos das transformações de inspiração ideológica suscitadas pelo processo revolucionário mundial.

Em seus notáveis **Estudos** de Direito Constitucional, escritos em 1885, **Émile Boutmy**, comparando as constituições daqueles dois países com a da França, depois de ter feito ver como os inglêses souberam assimilar a revolução na corrente da tradição, apontava as tendências da Inglaterra para consagrar, através das suas mais recentes leis

---

aliás numa situação cheia de particularidades. O Parlamento britânico pode promulgar leis que modifiquem dispositivos constitucionais; não há, pois, uma diferença substancial entre a constituição e a lei ordinária.

eleitorais, o triunfo do Cidadão abstrato, em detrimento dos grupos históricos. A introdução das circunscrições individuais, repartidas em proporção ao número dos eleitores, vinha dissolver pològicamente tais grupos, resultando daí o sufrágio universal inorgânico e a apuração da vontade popular segundo o critério puramente aritmético de maiorias.

Por sua vez, o regime americano veio passando por modificações que, sem quebra da legalidade formal, conduziram aos poucos a uma alteração profunda no espírito do sistema. E' o que ocorre com o federalismo como princípio de organização do Estado, e com a idéia da separação de podêres. A primazia crescente da União e do Poder Executivo aí está para demonstrá-lo. Correspondendo a condições surgidas da transformação do capitalismo, de crises econômicas, das duas guerras e da atual situação dos povos em face da "guerra fria", êsse predomínio da União sôbre os Estados e do Executivo sôbre os demais podêres nada tem de muito estranho. O Estado federal, procedendo da Confederação, tende para o unitarismo, e esta é a sua marcha em quase todos os países que o têm adotado. A separação de podêres nunca foi mais do que uma teoria cerebrina enquanto se pretendeu, com a idéia de Montesquieu, romper a unidade do poder do Estado. Mas o federalismo americano e aquêle sistema de freios e contrapesos — com habilidade e senso prático vertido pelos constituintes de Filadélfia nos artigos da Constituição, tendo em vista o funcionamento eficiente do poder e a garantia das liberdades, — vão-se partindo agora do lado mais fraco. Com a política do *New Deal,* depois da submissão do Judiciário ao Presidente Roosevelt, vimos abrir-se a porta para o socialismo, numa repulsa aos ideais dos Fundadores da República e ao genuíno federalismo.

E' sabido que a Côrte Suprema dos Estados Unidos se opôs à nova política econômica de Franklin Roosevelt por julgá-la inconstitucional. A reeleição de Roosevelt e os mandatos sucessivos

Tais fatos parecem confirmar a previsão de Boutmy, que terminava o seu citado livro dizendo não serem integralmente irredutíveis as diferenças entre os três sistemas constitucionais por êle estudados e apontando, na Inglaterra e nos Estados Unidos, uma tendência para chegar, com o tempo, até onde a França os havia precedido.[5]

Seja como fôr, o certo é que a palavra *constituição,* em cada um dêsses três países, tem um sentido preciso e inconfundível, correspondendo aliás a modos diversos de entender a soberania. No dizer do mesmo autor, "o tipo de uma constituição francesa é um ato imperativo da nação, tirando do nada e organizando a hierarquia dos podêres. A constituição inglêsa é essencialmente um tratado entre um pequeno número de antigas corporações, de pessoas morais respeitadas, depositárias imemoriais de uma porção do poder público. A constituição federal dos Estados Unidos é, na forma, um ato imperativo organizando e regulando as atribuições das autoridades centrais e superiores; por êste aspecto, ela se classifica ao lado das nossas. Mas êste ato repousa sôbre um tratado entre muitos corpos políticos, distintos e soberanos, pondo-se de acôrdo para criar e ao mesmo tempo limitar o Estado"[6]

Assim, para os franceses a constituição passou a ser concebida como uma obra de arte, puro artefato da razão, produto de uma lógica abstrata, com preponderância absoluta dada aos princípios e desprêzo das realidades históricas. A Revolução de 1789 fêz tábua rasa do passado, levantando uma construção artificial à imagem de uma sociedade inexistente, formada tão sòmente do Estado e dos

---

exercidos pelo mesmo Presidente permitiram-lhe alterar a composição daquela Côrte, cujos membros, em virtude do disposto na própria Constituição, são de livre nomeação do chefe do Executivo. E desta forma o *New Deal* acabou por triunfar.

[5] Émile Boutmy, *Études de Droit Constitutionnel,* 7ª edição, Librairie Armand Colin, 1923, p. 274.

[6] Émile Boutmy, obra citada, pp. 241-242.

cidadãos individualmente considerados. Nisto, sobretudo, vemos a diferença entre o direito constitucional oriundo dos "imortais princípios" daquela Revolução e o das democracias anglo-saxônicas, fundado no desenvolvimento orgânico da sociedade, na tradição histórica, em pactos, convenções e ajustes firmados ao longo do tempo. O *povo,* para os franceses, ficou reduzido à *massa* dos indivíduos, massa única e homogênea, no dizer de Boutmy "constituída por um número imenso e pequenas mônadas humanas." Na Inglaterra era o conjunto formado pelo Rei, os nobres e as comunas, tendo representação no Parlamento as pessoas morais, isto é, condados, cidades, burgos, universidades, corporações eclesiásticas, *vestries* paroquiais, enfim uma série de grupos reconhecidos como os titulares do poder eleitoral. Por sua vez, constituído pela união de corpos políticos preexistentes e não do povo em bloco compacto, como único ser coletivo, os Estados Unidos conservavam a tradição associativa recebida da Mãe-Pátria, uma intensa vida local e as diversidades regionais espelhadas nas variações da ordem jurídica de Estado para Estado.

Se Montesquieu e mais tarde os doutrinários da Monarquia de Julho, autores nos quais se inspiraram os constitucionalistas franceses, tomaram por modêlo as instituições britânicas, e se a Declaração dos Direitos de 1789 teve por exemplares os textos americanos da época da Independência, não devemos perder de vista a grande diferença entre os padrões originais e a transposição feita. Tentou-se universalizar, num plano abstrato, a experiência inglêsa, perdendo as instituições da Grã-Bretanha todo o sentido prático desde que aplicado em meios sociais e históricos muito diversos. Quanto à Declaração dos Direitos, nos Estados Unidos resultou das condições peculiares à luta pelas franquias dos colonos e foi uma afirmação de caráter um tanto abstrato, dentro do espírito da época, mas num contexto de realidade política que faltava à França.

Neste último país, a constituição era uma criação *ex-nihilo* do *Pouvoir Constituant*, cujos membros, assim, atribuíam a si mesmos uma faculdade que só a Deus pertence. Não admira, pois, aquela expressão de Barrère na Convenção: "Eis a constituição tão desejada, que, como as Tábuas de Moisés, não pôde sair da Montanha senão em meio a trovões e relâmpagos!"

Em tal concepção, o poder constituinte, depositário da vontade popular, considerada fonte de tôda a legalidade, passa a ser tida por infalível, atribuindo-se-lhe uma espécie de onipotência. A constituição torna-se algo de intangível, e os homens ambicionam ver na fórmula escrita e rígida uma lei imutável, assegurando os direitos do homem acima da flutuação das leis ordinárias.

Escrevendo para a Itália do seu tempo, onde prevalecia a influência da corrente de pensamento vinda do liberalismo francês, Rosmini criticava esta ideologia, da qual procedia a nova ordem constitucional dos países da Europa e da América. Nos seus projetos de Constituição para o Estado romano e nos ensaios sôbre "a constituição da sociedade civil" e sôbre "a constituição segundo a justiça social", o ilustre filósofo italiano combatia o lirismo revolucionário com critérios de objetividade sociológica.

Fazia ver Rosmini que há duas modalidades de constituição política: uma formada aos poucos, sem um plano preconcebido e sem estar sendo emendada a todo instante, consoante a ação das fôrças sociais ou dos instintos e aspirações populares; outras, criadas de um jato, produto de uma ideologia e saída da mente do legislador como Minerva da cabeça de Júpiter. E assim concluía: "Aquelas são primeiro postas em ato e depois escritas, estas primeiro escritas e depois postas em ato" [7] Citava entre as do pri-

---

A. Rosmini, *Progetti di Costituzione. Saggi editi ed inediti sullo Stato,* Fratelli Bocca Ed., Milão, 1952: II — *La Constituzione secondo la Giustizia Soziale,* pp. 67 e ss.

meiro tipo, anteriores a 89, as da República de Veneza e da monarquia britânica. Quanto às da segunda categoria, eram oriundas da França revolucionária.

Até então, tivera a França, em cinqüenta anos, dez constituições, e muitas, ao aparecer, haviam sido saudadas como obra perene e perfeita. Foram as seguintes:

1. Constituição de 3 de setembro de 1791.
2. Constituição de 24 de junho de 1793.
3. Constituição do Diretório, de 5 de Fructidor do ano III (22 de agôsto de 1795).
4. Constituição do Consulado decenal, de 22 de Frimário do ano VIII (15 de dezembro de 1799).
5. Senatus-consulto orgânico do ano X (4 de agôsto de 1802), ou Constituição do Consulado vitalício.
6. Senatus-consulto orgânico do ano XII (8 de maio de 1804), ou Constituição do Império.
7. Constituição decretada pelo Senado a 6 de abril de 1814.
8. Carta constitucional de 4 de junho de 1814, vigente até 1º de março de 1815.
9. Ato adicional às Constituições do Império, de 22 de abril a 22 de junho de 1815.
10. Constituição de 1830 (Monarquia de Julho), restabelecendo o regime da Carta de 1814.

Dois textos indicados — os de 1793 e 1814 — não chegaram a ser aplicados, e os senatus-consultos de 1810 e 1812 são antes modificações de Constituição já existente do que uma nova Constituição. Mas depois da relação acima, correspondente às observações de Rosmini, novas e profundas alterações vieram a se operar na ordem constitucional, com a passagem da monarquia para a república, a volta do Império sob Napoleão III e a implantação da Terceira República, à qual se seguiu, em nosso século, a Quarta, de tal maneira alterada pela reforma feita sob orientação do General De Gaulle que já se pode falar hoje na

Quinta República francesa. Tivemos as Constituições de 1848, 1852 e 1870. A atual Constituição francesa, promulgada após a última guerra, sofreu, em poucos anos de vida, a reforma de 1956, que veio pràticamente suprimir o parlamentarismo, conservado nas suas aparências.

Essa instabilidade acompanhou o constitucionalismo de tipo francês pelo resto do mundo. O mesmo Rosmini referia-se ainda a uma obra publicada no comêço daquele ano em que escrevia as suas considerações, intitulada *Alcune parole sopra diverse cose che passano intorno a noi,* trazendo uma relação das constituições européias de 3 de maio de 1791 a 24 de agôsto de 1829, isto é, no espaço de trinta e oito anos e poucos meses. Estas ascendiam a um total de 152, das quais doze jamais postas em execução e setenta e cinco revogadas. Das restantes nenhuma ultrapassava, em 1829, dezesseis anos de existência.

Na sua linguagem de polemista, concluía o pensador italiano que as abstrações políticas da Revolução Francesa eram insuficientes para fundar um govêrno durável, e vinham reduzir a vida dos Estados à existência efêmera dos insetos.

A Revolução Francesa espalhou pelo mundo uma nova concepção de constituição política.

O sistema tradicional das Leis Fundamentais do Reino, existente nas monarquias de formação medieval e em declínio com o absolutismo monárquico, sempre se baseara no reconhecimento de direitos preexistentes: liberdades e privilégios a serem mantidos, observância de práticas consuetudinárias, direitos assegurados por textos históricos dos mais antigos.

O constitucionalismo orgânico da Inglaterra, mesmo depois da Revolução Gloriosa e ainda sob a influência do individualismo desagregador do século XIX, continuou a

manter essencialmente essa mesma linha de respeito ao direito tradicional. [8]

A Constituição americana não rompeu os vínculos da continuidade histórica. Assim é que a Declaração de Independência, em 1776, invocava, entre as razões justificativas da emancipação, uma série de medidas ilegais e arbitrárias do Rei da Inglaterra, abolindo o sistema das leis inglêsas, impondo tributos sem anuência dos súditos, violando cartas de longa data concedidas, passando por cima das leis existentes, e assim alterando a constituição do regime.

Os "verdadeiros, antigos e indubitáveis direitos do povo", segundo a linguagem do *Bill of Rights,* eram considerados, quer na Inglaterra da Revolução Gloriosa, quer nos Estados Unidos dos anos que se seguiram à Independência, sobretudo em sua vivência histórica e não simplesmente enquanto decorrentes da natureza humana em abstrato. Por isso mesmo, a Constituição, embora contivesse um elemento racional de deliberação, inseria-se no plano do desenvolvimento orgânico da sociedade.

A Constituição era, pois, o remate de um longo processo histórico.

Com a Revolução de 1789 tudo muda. O direito abstrato prevalece sôbre o direito histórico. A Declaração de Direitos destina-se ao homem saído da selva para formar a sociedade, segundo a imagem do "Contrato Social" de Rousseau. O edifício da ordem tradicional é inteiramente demolido, construindo-se em seu lugar esta nova socieda-

---

Referindo-se à Magna-Carta, à Petição de Direitos e ao *Bill of Rights,* êste último de 1689, observa Freeman que nenhum dêstes documentos políticos anunciou o estabelecimento de alguma coisa nova. Tinham em vista enunciar com mais fôrça e clareza direitos que de há muito os inglêses já desfrutavam. "O clamor público sempre reclamou a melhor observância das leis em vigor, com a reparação dos danos nascidos de sua corrupção ou esquecimento" (Edward A. Freeman, *Growth of the English Constitution,* cap. II).

de. A Constituição passa a ser vista como o elemento originário da ordem jurídica positiva, servindo de ponto de partida para as demais leis e de fonte dos direitos e liberdades. Uma tal idéia, tendo origem na concepção jusnaturalística dos direitos do homem, segundo a escola racionalista do *ius naturae et gentium* formada depois de Grócio, acabou, entretanto, por levar ao mais rigoroso positivismo jurídico. O positivismo é, aliás, o extremo do racionalismo e do voluntarismo jurídico: reduz todo o direito ao direito positivo, e faz depender todo o direito positivo do direito fundamental de Constituição, racionalmente elaborado, expressão da vontade soberana do legislador.

Além disto, o regime constitucional moderno, que da França revolucionária passou a outros povos e cujo espírito chegou a influenciar também o direito anglo-saxônio, transpõe a idéia do *imperium*, vinda do absolutismo monárquico, para o plano da organização democrática da sociedade. Um absolutismo sucede a outro absolutismo. Antes, a vontade do Príncipe tinha fôrça de lei, agora a vontade do Povo passa a ser a lei suprema. O "povo soberano" cria *ex-nihilo* a ordem jurídica. Aí está a essência dos conceitos modernos de "poder constituinte" e de "constituição" como ato dêsse mesmo poder.

Na mesma linha da interpretação decisionista de Carl Schmitt, escreve Georges Burdeau: "A Constituição não é a descrição de práticas mais ou menos similares, não é um conjunto de instituições às quais o consentimento tácito do povo conferiria um valor indiscutível, não é tampouco a tradução, em regras jurídicas, de um estado de fato antigo, é um ato voluntário e refletido pelo qual o soberano define o Poder que se inscreve na instituição estatal, fundando assim o Estado e o poder a ser exercido em seu nome, e determina as condições nas quais os gover-

nantes serão habilitados a usar dêsse poder e os governados obrigados a se submeter"[9]

A constituição é concebida não tanto como um acôrdo — *cum statuere* — mas como declaração de vontade do povo soberano. A declaração *outorgada* é um ato unilateral da vontade do chefe de Estado. A constituição *elaborada* por uma assembléia é, sem dúvida, um compromisso, um acôrdo, mas o compromisso das diversas correntes políticas representadas na Constituinte dá em resultado a apuração da vontade geral, a vontade da maioria, a vontade do povo, decidindo pelos seus mandatários. O decisionismo no plano democrático é a significação mais profunda da Teoria do Estado elaborada pela Revolução Francesa.

E' em face do poder criador atribuído ao *Pouvoir Constituant* que devemos entender as críticas de Joseph de Maistre às constituições escritas. O filósofo de Chambéry tinha diante dos olhos o espetáculo da França sob a tormenta revolucionária. A ironia com que estigmatizou as assembléias legiferantes do seu tempo não era um demolidor sarcasmo voltaireano ou atitude de quem estivesse simplesmente procurando fazer humorismo.

Não se pode elaborar uma constituição para o *homem,* pois o *homem* em abstrato não existe. Daí o absurdo de querer transformar uma constituição política numa enciclopédia ou num sistema de valor universal. Há homens, há franceses, italianos, russos ou persas, aos quais cumpre dar leis adaptadas às suas condições concretas de vida. E' absurdo querer fazer uma constituição como um relojoeiro faz um relógio. A constituição de um povo não é obra puramente humana, é uma grande obra que excede de muito as possibilidades realizadoras de uma assembléia de

---

Georges Burdeau, *Traité de Science Politique,* t. III: *Le Statut du pouvoir dans l'Etat,* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, p. 42.

homens. Por várias vêzes retoma Joseph de Maistre semelhantes afirmações.

A melhor constituição é obra do tempo, dizia Napoleão, o homem que deu à França três constituições. Se de um modo geral as leis devem ser alicerçadas sôbre os costumes, muito mais em se tratando da lei fundamental do Estado, ainda quando seja o caso de fundar um nôvo Estado, pois então é preciso procurar, para as instituições a serem estabelecidas, modalidades adaptáveis ao meio ambiente, aos hábitos sociais já enraizados, às tradições locais, à índole do povo, enfim ao subsolo psico-sociológico e ainda ao acondicionamento geopolítico e econômico. Sendo o Estado a sociedade juridicamente organizada, a constituição social deve servir de base à constituição política. Por isso mesmo, esta não deve ser criada *a priori,* não pode ser *fabricada* à maneira de um relógio, não é obra de arte, mas fruto da prudência legislativa, e o legislador prudente não se põe a legislar como se estivesse na estratosfera. [10]

O realismo político de Joseph de Maistre se completa pela visão da história à luz da verdade católica. A constituição é obra do tempo, é o resultado do perpassar dos anos, é uma decorrência de acontecimentos que se encadeiam guiados pela mão invisível e misteriosa da Providência. Donde a conclusão: a constituição é uma obra divina.

Coaduna-se tal pensamento com a idéia do direito divino providencial na origem do poder político, muito diferente da tese carismática do direito divino sobrenatural. Segundo esta última, o soberano é investido diretamente por

---

Lembremos a distinção entre arte, *recta ratio factibilium,* e prudência, *recta ratio agibilium.* A arte tem por objeto a feitura de uma coisa exterior a nós (ação transcendente), enquanto a prudência dirige os atos humanos (ação imanente). Esta diretriz pode ser dada aos atos do próprio sujeito ou de outros, donde a prudência governativa do pai e chefe de família, do legislador, do chefe de Estado. O direito é uma ciência prudencial — a *iurisprudentia* dos romanos — e comporta um elemento de arte no tocante à sua expressão, isto é, à redação das normas jurídicas.

Deus na autoridade e recebe um carisma pessoal para governar. Sustentaram-na autores protestantes, negando assim a parte da liberdade do homem na instituição do poder, da mesma forma pela qual a teoria calvinista da predestinação contesta a liberdade do homem para alcançar a salvação eterna no cumprimento da vontade de Deus. Pelo contrário, o direito divino providencial significa a origem do poder político através dos fatos dos quais resulta a sua ocupação pelo titular primitivo, cujos direitos, uma vez confirmados pelo tempo e mediante o tácito consenso geral, se tornam direitos históricos. Em tais fatos há por um lado a ação da Providência, regendo a vida dos homens, e por outro as manifestações da liberdade humana na variável capacidade de ação dos indivíduos, sua faculdade de iniciativa, suas aptidões para o govêrno.

Na doutrina jurídica decorrente dos princípios de 1789 não existe lugar nem para o direito divino sobrenatural, nem para o direito divino providencial. Prevalece a concepção do Estado naturalista-secularizado. A constituição deixa de ser considerada uma "obra divina", e quando muito, em se tratando de países de direito costumeiro e na interpretação dos fatos históricos, ela poderá ser atribuída ao império inelutável do determinismo social.

Na sua formulação inicial, logo ao explodir da tormenta, a concepção revolucionária é de inspiração rousseauniana, essencialmente voluntarista e individualista. Consiste em afirmar que a lei é expressão da vontade do povo, e que o povo soberano é formado pela soma dos indivíduos livres e iguais, cuja autonomia só por si mesma pode ser limitada.

[11] Reagindo contra as concepções apriorísticas da Revolução, a escola histórica, de tonalidade romântica, veio reivindicar a formação natural e, orgânica do direito, na visão teológica de Joseph de Maistre, Adam Müller, Stahl, ou nos esquemas naturalistas de Savigny e outros, elaborando a doutrina da "consciência popular" (*Volksgeist*). Êstes últimos opunham-se ao racionalismo da Revolução, mas mantinham os mesmos postulados revolucionários na visão naturalista do homem e da sociedade.

As constituições inspiradas pela ideologia revolucionária consagram o decisionismo democrático. Na realidade, porém, como fizeram notar entre outros, Léon Duguit e Marcel de la Bigne de Villeneuve, a constituição por declaração da vontade nacional, ou por interpretação dessa vontade pelos membros de uma Constituinte, melhor se diria a constituição por *ficção de uma pretensa vontade nacional*. Com efeito, são as decisões dos indivíduos eleitos para uma determinada assembléia que prevalecem, sem haver nenhum meio para estabelecer a plena correspondência entre tais decisões e a vontade real dos eleitores. O mandato imperativo permitia verificar se essa correspondência existia ou não. Mas nas democracias modernas, com o mandato amplo e ilimitado, tal verificação é impossível. A lacuna em questão só pode ser sanada na hipótese de se apelar para consultas plebiscitárias, ou para o *referendum*, com vistas a cada uma das medidas legislativas ou pelo menos à constituição global.

Já os primeiros legisladores americanos haviam excedido a delegação recebida, ao elaborarem a Constituição federal, pois a Convenção de Filadélfia fôra eleita para rever os artigos da Confederação e propor aos congressos estaduais as emendas julgadas de bom alvitre em face das circunstâncias do momento. Na França deu-se uma violação ainda mais flagrante do mandato. Os deputados eleitos para os Estados Gerais, em pleito realizado segundo o processo tradicionalmente seguido na convocação dêste órgão representativo, tinham recebido um mandato limitado e imperativo. De um momento para outro se arrogaram o título de representantes, com podêres amplos, de tôda a Nação, e não apenas das diferentes classes ou ordens sociais, que lhes haviam delegado podêres explícitos. A transformação dos Estados Gerais em Assembléia Constituinte foi, no

dizer de Bigne de Villeneuve, uma "usurpação de qualidade" [12]

Na teoria democrática, a lei é expressão da vontade geral, o que deve valer sobretudo para a lei fundamental, a Constituição. Mas êsse absolutismo da vontade do povo, no lugar da vontade do Rei, criando o direito, esbarra de encontro à realidade e não passa de uma ficção.

Acresce que a democracia moderna é uma democracia de partidos. A interferência das organizações partidárias na vida política veio afetar o mecanismo do sistema representativo. A vontade do povo se manifesta pelos seus representantes, passando ainda por outro intermediário: o partido. Êste terceiro elemento, introduzido na realidade histórica, como conseqüência dos regimes apoiados na opinião pública, a princípio se manteve à margem do direito constitucional, mas depois de certo tempo passou a ter regulamentação jurídica. Assim, entre nós, o preceito da pluralidade partidária foi incorporado ao texto da Constituição de 1946, elaborada pouco tempo após o término da segunda guerra mundial, isto é, num momento histórico caracterizado pela reestruturação dos Estados democráticos, a se empenharem por assegurar aquêle princípio, que os regimes de partido único, sacrificando a liberdade de opinião, haviam pôsto por terra.

Até mesmo as legislações eleitorais, nestes últimos tempos, têm contribuído para acentuar a importância dos partidos políticos como instrumentos de manifestação da vontade popular. E' o que se dá particularmente com o sistema de votação por legenda. O sufrágio universal individualista, substituindo o sufrágio de base corporativa, evoluiu no sen-

---

Marcel de la Bigne de Villeneuve, *Traité général de l'Etat*, II, Recueil Sirey, 1931, p. 70, em nota. Os deputados dos Estados Gerais eram titulares de um mandato limitado e imperativo contido nos *Cahiers*. Renunciaram-no ao se proclamarem em Assembléia Nacional Constituinte. Logo, quando reivindicaram o mandato geral da Nação não eram mais mandatários por título nenhum.

tido de perder o primitivo e extremo individualismo, recebendo uma base partidária.

O que se tem por vontade do povo é geralmente a vontade de um grupo, controlador do partido dominante, quer se trate da direção do partido, quer de grupos de pressão, entre os quais cumpre destacar sobretudo os que representam as grandes fôrças econômicas. Por sua vez, os arranjos e combinações entre vários partidos ou grupos se processam sem nenhuma participação efetiva da vontade do povo.

No dizer de Ernesto Bernareggi "a vontade do povo é representada mediatamente; representada direta e imediatamente é a vontade de um grupo de cidadãos ativos, que obteve a aprovação do povo. Outro tanto pode afirmar-se dos interêsses. E' sempre o interêsse do povo que se reclama, porém expresso não diretamente pelo povo, mas por um grupo que opera no interêsse do povo e o defende, segundo um seu particular ponto de vista" Donde o dizer Carl Becker que a democracia pode ser definida em têrmos correspondentes à sua forma ideal, ou à sua forma real: no primeiro caso é o "govêrno do povo, pelo povo, para o povo", e no segundo caso, "o govêrno do povo, pelos políticos, para quaisquer que sejam os grupos que possam impor os seus próprios interêsses" [13]

E. Bernareggi, *L'attività legislativa e la volontà popolare nel regime democratico,* Milão, A. Giuffrè, 1949, p. 11 e C. L. Becker, *Modern Democracy,* conferências pronunciadas na Fundação Page Barbour, da Universidade de Virginia, 1940. Para Arturo E. Sampay, "onde a ideologia do Estado de direito liberal-burguês diz *Povo,* a sociologia da mesma estrutura estatal mostra a presença de *Partidos Politicos*" (A. E. Sampay, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués,* Editorial Losada, Buenos Aires, p. 87). "A soberania pertence de fato, aos partidos políticos", diz Karl Loewenstein (*Réflexions sur la valeur des constitutions politiques dans une époque revolutionnaire,* in *Revue Française de Science Politique,* vol. II, n. 2, abril-junho 1952, p. 231. E Bertrand de Jouvenel "A prática dos partidos fêz a Soberania passar do Parlamento para a Máquina vitoriosa e as eleições não são mais do que um plebiscito pelo qual todo um povo se entrega às mãos de uma equipe"

E' o que se pode perceber com tôda a clareza na formação do direito constitucional brasileiro.

A Constituição do Império era um fruto de idéias dominantes nas elites dirigentes do país logo após a independência. Fazia-se sentir a influência dos doutrinários franceses, daí resultando a versão brasileira da monarquia constitucional. E' natural que o povo brasileiro estivesse completamente alheio às teorias do direito público da época. Mas nem sequer a Constituinte, eleita dentro da relatividade democrática de então, foi a autora da lei magna imperial. Depois dos acontecimentos que culminaram com a sua dissolução, teve a sua tarefa transferida para a comissão nomeada por D. Pedro I com o fim de redigir o nôvo projeto. Resultava, pois, da opinião de uma parcela pequeníssima da nacionalidade e vinha de uma decisão do Imperador, outorgando-a com a sua suprema autoridade.

Tudo indicava na personalidade do irrequieto príncipe de Bragança, que cingiu pela primeira vez a coroa imperial brasileira, um homem feito para ser monarca absoluto. O grande drama de D. Pedro I no Brasil, reproduzido talvez em maiores proporções com D. Pedro IV em Portugal, foi o de ter de se fazer arauto das idéias do século e aceitar as malhas do constitucionalismo, que as fôrças políticas de então o obrigavam a vestir.

Eis o que explica a Constituição de 25 de março de 1824: uma doutrina formando a mentalidade da elite dirigente, um grupo de influência dominante na época, um homem talhado para ser chefe e impor as suas resoluções. O povo não aparece, o sentimento constitucional não ultrapassa o pequeno círculo das minorias letradas.[14]

(Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir,* Constantin Bourquin, Editeur, Genebra, p. 337).

[14] Ver os estudos de Viveiros de Castro, *Manifestação do sentimento constitucional no Brasil-Reino*. J. L. Pereira de Carvalho, *D. Pedro I e a Constituição do Império* e Agenor de Roure, *Formação constitucional do Brasil,* no tomo especial da *Revista do*

Processo análogo, de um modo ainda mais acentuado, vamos encontrar na formação da primeira Constituinte republicana. E' só substituir a doutrina francesa da monarquia constitucional pelo sistema americano da república federativa. O grupo de influência política decisiva nos eventos de 15 de novembro e suas conseqüências imediatas, compunham-no os positivistas da Escola Militar e os republicanos filiados às lojas maçônicas, destacando-se entre êstes Glicério e seus companheiros. O homem para as grandes atitudes não existia, mas em seu lugar estava a fôrça do Exército, reproduzindo entre nós pela primeira vez um fenômeno muito comum nos povos da América espanhola, o *pronunciamiento*.

Neste sentido, Deodoro servia de instrumento aos implantadores do nôvo regime, sendo em pouco tempo substituído por Floriano, personalidade com estôfo de caudilho. Ao lado dos que representavam a fôrça, deve ser colocado aquêle cuja atuação foi decisiva para traçar as linhas fundamentais da República e que logo se voltava contra as deturpações do regime, o máximo expoente do direito anglo-saxônio em terras brasileiras: Rui Barbosa.

A Assembléia Constituinte, eleita facciosamente, longe estava de representar a opinião nacional. Excluídos os partidos monárquicos, garantia-se a homogeneidade republicana. E o povo que, no dito de Aristides Lôbo, assistira "bestializado e atônito" às ocorrências de 15 de novembro, continuaria na mesma atitude de alheamento e estranheza ante os conspícuos legisladores reunidos no Rio de Janeiro para dar ao Brasil uma nova Constituição.

Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro consagrado ao Primeiro Congresso de História Nacional, parte III (História Constitucional e Administrativa), Rio de Janeiro, 1916. Sôbre a influência do doutrinarismo francês: Octacilio Alecrim, *Idéias e instituições políticas do Império — Influências francesas,* edição do Instituto de Estudos Políticos, Rio de Janeiro, 1953.

Entre a Constituição do Império e a primeira Constituição republicana — modêlo estrutural das que se lhe seguiram — há, sem dúvida, uma diferença muito grande no tocante à conformidade do texto jurídico com a realidade constitucional histórica. A Constituição de 1824 fôra traçada segundo certos cânones do doutrinarismo francês, mas se acomodava muito mais que a de 1891 à formação política do povo brasileiro. Com efeito, mantida a instituição monárquica e a forma unitária do Estado, com isto se assegurava a continuidade histórica. Pelo contrário, a primeira Constituinte dava aquêle salto que fazia o Brasil passar da monarquia para a república, e da unidade para um regime federativo, inteiramente desajustado em face da geografia política brasileira e das condições políticas e econômicas das províncias do Império. Em 1891 a ruptura com o direito histórico era muito maior que em 1824, quando, afinal, não obstante as fórmulas de inspiração alienígena da Constituição, ainda se mantinha o que havia de essencial na formação política do Brasil, tal como o deixara D. João VI, rematando a obra dos seus antecessores.

Infelizmente, quando veio a república, a consciência do nosso direito histórico já estava amortecida. Iniciara-se o fenômeno do desenraizamento das elites. E o que conta Joaquim Nabuco, nas páginas de *Minha Formação,* é bastante significativo. Na sua mocidade, o brilhante tribuno vacilou em suas convicções monárquicas. Estêve quase a aderir à república. O que o deteve? — Não foi o estudo da nossa história, não foram pesquisas em tôrno da sociologia brasileira, não foi uma reflexão sôbre a política do Império, que êle tão admiràvelmente descreveria nos três volumes de sua obra principal. Foi simplesmente a leitura de um autor inglês, Bagehot, descrevendo o funcionamento da monarquia constitucional na Grã-Bretanha e colocando diante do leitor extasiado o espetáculo de um regime

no qual se refletiam as horas, os minutos e os segundos da opinião pública.

Depois de Nabuco, figura proeminente do parlamentarismo monárquico, empolgado com o direito constitucional britânico, veríamos Rui Barbosa, o patrono da República, fazendo a exegese da Constituição, saída de suas elucubrações de gabinete, em comentários sempre calcados sôbre os ensinamentos dos grandes comentaristas de Constituição de Filadélfia.

E assim tivemos também no Brasil o direito constitucional abstrato a prevalecer sôbre o direito histórico, o sistema em conflito com a realidade, o Estado contra a Nação.

Soriano de Souza, em seus *Princípios gerais de Direito Público e Constitucional,* publicados em 1893, isto é, dois anos após a promulgação da primeira Constituição republicana (Casa Editôra Emprêsa d'A Província), escrevia em prefácio: "Inspirada pela Constituição dos Estados Unidos do Norte, e não poucas vêzes dela copiada, a nossa não pode ser estudada sem o auxílio dos comentadores daquela célebre Constituição" (p. 4). Quanto à referência de Joaquim Nabuco a Bagehot, ver o capítulo II de *Minha Formação.*

CAPÍTULO III

BRASIL E AMÉRICA ESPANHOLA: PARALELISMOS E CONTRASTES

A caminhada política do Brasil e dos povos da América espanhola depara-nos um confronto rico de afinidades e contrastes, dos mais ilustrativos para a compreensão da crise política brasileira.

Esta crise não pode ser explicada apenas pelos acontecimentos recentes. Tem raízes profundas. Para entendê-la é preciso penetrar nas camadas da História, descobrindo em épocas muito anteriores à nossa elementos com que melhor interpretar o verdadeiro sentido da problemática atual.

Euclides da Cunha e Oliveira Lima, Pandiá Calógeras e Bento Munhoz da Rocha Neto, entre outros, souberam entrever, em tão sugestivo cotejo, um tema ainda não suficientemente analisado.

A civilização trazida por espanhóis e portuguêses ao continente americano aqui se firmou modelando a mentalidade e as formas sociais das nações constituídas pela aliança étnica entre os povoadores e os aborígenes. Tendo um sentido missionário — "dilatação da Fé e do Império" — desde logo começou a se diferenciar do tipo de cultura implantado ao norte do continente pelos inglêses. Enquanto êstes eliminavam ou combatiam os ocupantes primitivos do solo, e mais tarde mantinham segregados os negros vindos da África, portuguêses e espanhóis realizavam uma obra de assimilação racial que preparava o aparecimento, na América, da *raça cósmica*, no dizer do pensador mexicano José Vasconcelos, ou da *síntesis viviente*, segundo a expressão do eminente peruano Victor Andrés Belaunde.

Nesta síntese, formada por elementos antropológicos, étnicos, geopolíticos, históricos e religiosos, vemos o sêlo da espiritualidade católica, em contraposição ao protestantismo e ao mercantilismo da América anglo-saxônia.

Não se trata agora de considerar as posteriores transformações, que foram dando origem a um misto de catolicismo e fetichismo em certas populações hispano-americanas, com um acentuado declínio da vida religiosa motivada pela falta de instrução catequética e pela escassez do clero, ao mesmo tempo em que nos Estados Unidos, o catolicismo se expandia e ganhava maior consistência. O que importa relevar é o sentido originário da cultura hipano-americana, continuando no Nôvo Mundo a unidade espiritual da Cristandade precisamente quando esta, na Europa, se enfraquecia e fragmentava depois da revolta de Lutero, Calvino e Henrique VIII.

O que recebemos, com a colonização, tanto no Brasil como na América espanhola, foi o espírito católico medieval, enquanto os inglêses levavam para o norte o fermento protestante, naturalista e mercantilista, que haveria de levedar um tipo de formação social oposto ao nosso.

Catolicismo e protestantismo, Idade Média e Renascença marcam as antíteses entre a América hispânica e a América anglo-saxônica. Esta dualidade, por sua vez, corresponde ao antagonismo bem saliente que se nota entre o mundo europeu moderno e o mundo ibérico a partir do século XVI. Quando a unidade cultural da Europa foi quebrada pelo protestantismo, na mesma época em que o humanismo naturalista da Renascença instilava nas minorias letradas o paganismo da cultura antiga, vimos na Espanha e em Portugal salvar-se aquela unidade, graças à política dos seus reis, na defesa da Fé, e ao renascimento da escolástica medieval no "século de ouro" hispânico, com os seus grandes escritores, filósofos e místicos. A obra de defesa da Fé católica era completada pela atividade mis-

sionária de propagação da Fé, da qual o Estado se fazia um instrumento, entregando à Igreja a verdadeira tarefa civilizadora dos povos encontrados nas terras descobertas.

A originalidade cultural do mundo hispânico em face da Europa moderna e sua sequela norte-americana vinha-se preservando até o século XVIII, quando as idéias do iluminismo europeu começaram a penetrar nas duas nações da península ibérica. Vimos então o início de uma "europeização", levando a abandonar certos padrões tradicionais, inclusive na vida política, com os Bourbons de mentalidade e costumes franceses passando a ocupar o trono dos Habsburgos em Madri, e com as reformas ditadas em Lisboa pelo Marquês de Pombal. Foi também esta a época em que a administração dos vice-reinados espanhóis começou a sentir a influência centralista do "despotismo esclarecido" instalado na Côrte dos Bourbons. Os estudantes brasileiros e os seus colegas dos países vizinhos e irmãos começavam a se inebriar com o vinho francês que trazia o rótulo da Enciclopédia. Depois das revoluções de 1776, libertando as colônias inglêsas, e de 1789, derrubando o Antigo Regime na França, voltavam-se com entusiasmo para os sistemas políticos daí resultantes. Feita a independência, caberia a êsses intelectuais desenraizados da ambiência social e histórica em que viviam elaborar as novas Constituições, e o fariam tomando por modelos aquêles sistemas estrangeiros.

O dissídio entre a constituição histórica e a constituição política das nações hispânicas da América, uma vez organizadas em Estados soberanos, explica todo o mal-estar e as sucessivas revoluções que lhe acompanham a trajetória.

Três séculos de presença atuante da Espanha no continente desvendado ao mundo por Colombo deram aos povos que aqui se constituíam uma cultura radicada nas mesmas crenças e no mesmo modo de ser. Concomitantemente

se criavam determinadas formas políticas, uma organização social característica e uma estrutura econômica adequada ao meio ambiente. Assim, floresceram os municípios, como também na América portuguêsa, esboçando-se as instituições representativas na vida local; os tribunais aplicavam as *leyes de Indias* elaboradas com tanta sabedoria e abrindo perspectivas para um entendimento fraternal entre os povos, uma vez ultrapassada a fase dos choques iniciais que tiveram os espanhóis com astecas e incas; o trabalho dos indígenas era organizado nas *encomiendas;* a administração se processava através dos quatro vice-reinados pelos quais se dividia o imenso Império; e em algumas cidades mais importantes surgiam as primeiras universidades das Américas.

A guerra da independência não foi uma ruptura com êsse sistema, nem tampouco uma revolta contra a Espanha. Foi antes um movimento de reação provocado pelo abandono dos processos tradicionais com que vinham sendo administrados os vice-reinados. Sob os Bourbons, e especialmente Carlos III, se introduziram reformas que desgostaram os crioulos e os mestiços por verem cercear as liberdades e o regime de autonomias até então mantido. Paladinos da causa da emancipação protestavam fidelidade à Coroa de Castela, insurretos mexicanos aclamavam Fernando VII e o movimento revolucionário ganhava corpo com a ocupação de Espanha pelos franceses de Napoleão.

O movimento da independência teve o cunho de uma revolução conservadora. E' a tese sustentada por Cecil Jane, em *Libertad y despotismo en América Hispana,* Ediciones Imán, Buenos Aires, e Julio Ycaza Tigerino em *Sociologia de la Política Hispanoamericana,* Seminario de Problemas Hispanoamericanos, Madri.

[2] No dizer de C. K. Webster, "a Revolução francesa, na sua expressão napoleônica, foi a maior das fôrças que tornaram inevitável uma revolução na América Latina. Houve ali, por certo, movimentos revolucionários antes de 1808, ajudados em parte pela Grã-Bretanha, então em guerra com a Espanha. Porém foi escasso o efeito produzido até que o Rei da Espanha caísse pri-

Nada podia haver de mais estranho ao pensamento dos próceres da independência do que instaurar uma ordem política de inspiração francesa ou inglêsa. Os grandes Libertadores, um Bolívar, um Belgrano, um San Martín, opunham-se aos planos dos ideólogos da época e dos bacharéis empolgados pelo ideário de 1789. Mas afinal nada puderam fazer e acabaram no exílio ou no ostracismo, quando não assassinados, como Sucre. E o direito abstrato, entrou a prevalecer nas Constituintes, sôbre o direito histórico. Constituições surgiam de todos os lados, para ter uma duração efêmera, reproduzindo os moldes da democracia anglo-saxônia e vazadas nas fórmulas da Revolução Francesa.

E vimos, na emancipação dos povos da América espanhola, uma conseqüência que não correspondia à intenção inicial, conforme bem o observa Jaime Delgado, professor de História da América na Universidade de Barcelona. Dava-se "o abandono dos valores tradicionais e sua substituição por modelos estranhos ao ser americano; quer dizer, a imitação e cópia da Europa não-hispânica e da América anglo-saxônia; imitação e cópia, aliás, destramente fomentada destas mesmas regiões do mundo" Desde então "a massa popular ficou à margem, mero instrumento a manejar, num sentido ou noutro, segundo as idéias e os interêsses dos chefes políticos ou dos grupos de pressão econômica e político-social. De vez em quando, como a vestimenta constitucional não assentava ao país, a maioria se congregava em tôrno de um caudilho, representante mais genuíno da realidade social, e, mediante o golpe, a guerra ou a guerrilha, o *bochince* ou a *montonera,* desfazia a anárquica maquinação inoperante e impunha a ordem — em

---

sioneiro, seu país fôsse invadido e assumisse o govêrno uma Junta revolucionária, posteriormente substituída pelas Côrtes democráticas" (*Gran Bretaña y la Independencia de América Latina,* documentos do *Foreign Office,* Buenos Aires, Editorial Kraft, tomo I).

todos os aspectos — por meio de um govêrno forte. Porém êste, às vêzes por abandono ou cansaço e freqüentemente por corrupção, caía no desprestígio, depois na impopularidade decorrentes da ineficácia, e acabava sendo expulso do poder pelos ideólogos e demagogos da política profissional" [3]

Estabeleceu-se, por tal forma, o binômio anarquia-ditadura, ou demagogia-caudilhismo, e a realidade social ficou divorciada da realidade política.

Os políticos profissionais dominavam, com as suas oligarquias sòlidamente constituídas, servindo-se das fórmulas abstratas do Estado de direito liberal-burguês para revestir êsse domínio de casta com o manto da legalidade democrática. Assim, faziam figurar nos textos das constituições a declaração de direitos, o princípio da separação de podêres, as garantias da independência da magistratura, mas tudo isto era utilizado segundo os interêsses dos monopolizadores do poder, enquanto as constituições se violavam freqüentemente, se emendavam com facilidade ou se substituíam sem resistência.

Nessa interminável oscilação entre o caudilhismo e a demagogia, os países da América espanhola perderam o fulcro da estabilidade política existente no período dos vice-reinados, agora divididos em várias repúblicas fictìciamente democráticas.

Destas, a Venezuela e a República Dominicana chegam a ter, desde a independência até aos nossos dias, mais de vinte constituições, e outras alcançam mais de dez, como a Bolívia, o Peru, Nicarágua e o Equador.

Quanto ao Brasil, é exatamente a partir da época da separação de Portugal que começa a apresentar vivos contrastes com os seus povos irmãos, aos quais, na fase anterior à independência, se assemelhava quanto à formação espiritual e à organização política. Conseguíamos nós man-

---

Jaime Delgado, *Suramérica, alta tensión,* Sayma, Barcelona, 1962, p. 15.

ter a continuidade histórica, e prosseguíamos, pois, na mesma trajetória, sem ruptura com o passado assinalada na América espanhola. Não obstante tivéssemos recebido influências estrangeiras na organização constitucional do Império, a conservação do regime monárquico e da dinastia reinante eram fatôres de ordem e segurança inexistentes naqueles povos.

A fundação do Império se fazia sem as comoções violentas que perturbavam a vida das repúblicas nascentes em tôrno de nós. Aos quinze anos de lutas sangrentas com que estas tiveram de pagar tributo à causa da libertação, opõem-se, no Brasil, quinze meses de desordens e escaramuças logo dominadas. À fragmentação dos antigos vice-reinados espanhóis em uma série de repúblicas, contrapõe-se a unidade da América portuguêsa assegurada pelo Império. E finalmente em face da acidentada marcha dos países vizinhos, entre revoluções e ditaduras, com alterações freqüentes da ordem constitucional, o Brasil apresenta o contraste da paz interna, sem as explosões do militarismo, nem do caudilhismo, durante os sessenta e cinco anos de vigência da Constituição de 1824.

Realizada a independência em 1822 — escreve Oliveira Vianna — os homens do Império, em meio às idéias que fremem no ambiente nacional, — por vêzes desencontradas e exóticas, umas sadias e outras maléficas, umas de construção e outras de demolição — conseguem assim mesmo realizar uma "obra ciclópica". Cabe-lhes então "refundir, sob novos moldes, as peças da velha aparelhagem política que aqui haviam construído os estadistas coloniais. Quais os órgãos que criam? quais os aparelhos que compõem? quais os moldes em que os fundem? quais os princípios que os norteiam e inspiram na sua monumentalíssima construção?

"Evidentemente esta construção não é má; porque sob ela o país se abriga durante mais de meio século, e

cresce, e prospera, e se robustece, e se prestigia aos olhos do mundo. O regime republicano recebe, em 1889, dêsse velho regime uma nação pacificada, tranqüila, obediente, organizada, progressiva, moralizada"

Que se passa então? Responda-nos o deputado Raul Alves, na sua *História Política dos Governos da República:* "A monarquia traduziu para nós no 2º Império o crédito externo, o valor da moeda, a moralidade burocrática, critério, sisudez e elevação de vistas na crítica e exame da oratória parlamentar, maior pontualidade e garantia no cumprimento dos deveres da justiça ordinária, um regime eleitoral, se bem que perturbado muitas vêzes pelos assaltos da política dos chefes de campanário, menos acessíveis a deturpações e menos viciados pelas incursões da fraude e da sofisticaria inatas nas tricas do partidarismo republicano brasileiro. A República alterou radicalmente êsse estado de coisas. Deu-nos a Federação dos Estados e o presidencialismo; um chefe do poder executivo temporário de responsabilidade plena e o laço federativo a ser sustentado por êle, seus agentes, o Congresso dos Legisladores e um Tribunal Supremo de instância soberana"

Dessa forma o nôvo regime nos atirava em cheio à mesma problemática de crise das nações da América espanhola, da qual havíamos escapado durante aquêles sessenta anos da ordem imperial.

Deixamos assim de apresentar perante os países do continente aquelas diferenças existentes no tempo do Império a nosso favor. Deixamos de ser a "exceção" Viemos a cair na mesma crise — a lei magna desajustada da realidade nacional, o regime freqüentemente alterado, as revoluções, as ditaduras — e o Presidente Borges de Medei-

---

Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro,* 2ª edição, Cia. Editôra Nacional, pp. 256-257.

[5] Apud José Augusto, *Presidencialismo versus Parlamentarismo,* Borsoi, 1962, p. 116.

ros, depois de por longos anos governar o Rio Grande do Sul, trazia êste expressivo depoimento: "O Brasil não constituía uma exceção no mapa sul-americano. O seu presidencialismo, sem freios, sem contrapesos eficientes, degenera em um regime unipessoal e ditatorial. Ninguém, que examine sem preconceito o passado nacional, deixará de reconhecer quanto contribuiu esta degenerescência progressiva do govêrno presidencial para os erros e crises que vêm atormentando a República durante os seus quarenta anos de existência, a maior parte dêles transcorridos sob ditaduras legais e extralegais. Raros quadriênios presidenciais lograram isentar-se das ações e reações violentas do autoritarismo e da rebeldia"

Vem a propósito transcrever ainda os seguintes trechos de um manifesto redigido pelo publicista José Maria dos Santos e apresentado à Assembléia Constituinte de 1946: "Nos países de origem castelhana, a passagem da monarquia absoluta para as fórmulas do govêrno constitucional confundiu-se com o ato da Independência, processando-se num grande esfôrço de ruptura, não sòmente com a metrópole, mas também com o passado por ela representado. Ao repelirem a autoridade da Coroa de Castela, então entregue aos azares da invasão napoleônica, os hispano-americanos julgaram poder também repudiar o processo histórico que nela se fundara, para adotarem novas atitudes cujo modêlo estava naturalmente no grande e próspero vizinho que primeiro se emancipara.

"Aqui não foi assim. Já pensávamos em eleger deputados às Côrtes constituintes de Lisboa, que deviam decretar o fim da monarquia absoluta, e o rei D. João VI ainda estava no Rio de Janeiro, sem que nenhuma ruptura essencial se houvesse manifestado entre os dois povos. Não havendo depois os nossos deputados consentido em votar a Constituição concebida pelos seus colegas portuguêses, o nosso país, que já era um reino, apenas unido ao de

Portugal pela coroa, automàticamente separou-se. Era um grande direito que evidentemente lhe assistia, pois a própria metrópole o reconhecera e proclamara, mesmo no ato de convocar os seus representantes. Não foi a Independência que nos obrigou a procurar fórmulas constitucionais mais ou menos de aventura; foi o movimento constitucional que nos levou à Independência...

"Na nossa ascensão para o govêrno constitucional o exato processo da Europa continental donde provínhamos, não se deu, tal como nos países de origem castelhana, qualquer síncope ou acidente. A mudança da Côrte de Lisboa para o Rio de Janeiro, em conseqüência da invasão francesa, em 1807, seguida em 1815 da nossa elevação a Reino Unido, assim o determinou.

"Não houve aqui o que se pudesse pròpriamente chamar uma Revolução da Independência, a exemplo do que se viu nos vice-reinados espanhóis. Houve, sim, uma evolução jurídica, de perfeitas fórmulas legais, desenvolvida em cinco etapas sucessivas, a saber:

"1808 — Chegada da Côrte, com abertura dos portos do país ao comércio internacional e expedição de vários outros atos especìficamente iniciais da nossa vida independente.

"1815 — Elevação do país à categoria, proeminência e denominação de Reino Unido (expressões textuais), em completa paridade política com Portugal.

"1820 — Revolução constitucionalista em Portugal, com funda repercussão na Bahia e no Rio de Janeiro, dando-se logo comêço às atividades eleitorais.

"1821 — Convocação dos deputados brasileiros às Côrtes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguêsa, reunidas em Lisboa, para o fim, segundo o direito que lhes era explìcitamente reconhecido, de aderirem ou não ao nôvo pacto social, livremente decidindo por si se continuariam ou não a fazer parte da grande família portuguê-

sa, tal como foi dito na proclamação aos habitantes do Brasil, expedida no dia 13 de julho, firmada pela mesa composta do presidente José Joaquim Ferreira de Moura e dos secretários João Batista Filgueiras e Agostinho José Freire, em nome e em virtude de um voto das ditas Côrtes Gerais, ou do Congresso, expressão esta que também foi empregada.

"1822 — Cegada a Lisboa de 58 deputados brasileiros, que logo entram em áspero conflito com os deputados portuguêses, não só sôbre dispositivos da Carta Constitucional, como sôbre as novas aduaneiras tendentes a restabelecer o antigo privilégio de pavilhão que, antes de 1808, fechava os portos do Brasil ao comércio internacional. Em conseqüência, os deputados brasileiros, por uma maioria de 45 contra 13, negam-se a votar a Carta Constitucional, seguindo-se lógica e automàticamente a separação ou a independência do Reino Unido, que se converte em Império do Brasil.

"Êste é o mais exato perfil histórico da independência do Brasil. Os acontecimentos mais ou menos violentos, verificados a êsse tempo em vários pontos do país, principalmente na Bahia, foram incidentes de caráter especialmente militar, na indispensável substituição ou mudança de guarnições, devidos sobretudo à lentidão ou ao atraso de seguras comunicações oficiais, em tão vastas extensões através dos mares. Mas o fato histórico, característico e essencial, está em que a transferência da Monarquia portuguêsa de Lisboa para o Rio de Janeiro, mantendo-nos na ordem de evolução da Europa continental, donde provínhamos como formação política, nos evitou o imenso equívoco em que caíram os nossos vizinhos castelhanos, quando julgaram possível transportarem-se pela independência à ordem diversa dos antigos colonos da Inglaterra.

"Pois foi nesse mesmo equívoco, sem dúvida grosseiro e certamente lamentável, que viemos nós também a cair,

sessenta e nove anos depois, na famosa Constituição de 24 de fevereiro!.

"Só por falta de siso, ou por paixão partidária levada ao voluntário desconhecimento dos fatos e das coisas, o que vem a dar no mesmo, poderá alguém discutir ainda a excelência dos nossos antigos métodos parlamentares, não só ante o conjunto político hispano-americano, como mesmo perante as instituições dos povos mais adiantados da Europa daquele tempo. Igualmente ninguém pretenderá que o Brasil de hoje, em seja qual fôr a face ou o aspecto da sua vida pública, se eleve de alguma forma acima de qualquer das outras repúblicas latinas do continente. A existência de todos êstes povos, entre os quais a todos os títulos e há cinqüenta e nove anos nos incluímos, se resume afinal a uma constante oscilação entre os métodos políticos dos Estados Unidos, que jamais atingem, e o mais grosseiro e velho despotismo de pura feição colonial. E' um eterno recomeçar de um mesmo ponto de partida, no qual contìnuamente recaem, por desvio inicial de orientação para a liberdade"

Releve-se a longa transcrição. O documento em aprêço é, sem dúvida, dos mais expressivos. Apresentado pelo deputado Raul Pilla à Constituinte de 1946, embora sem lograr o almejado êxito, aí fica como o reconhecimento de certas verdades históricas elementares, quase sempre propositadamente ocultadas para acabarem esquecidas de uns e ignoradas de outros. Paladino estrênuo do parlamentarismo entre nós, aquêle ilustre deputado quis fazer ouvir as razões históricas do programa de renovação política apregoado por êle e por seus companheiros de ideal, hoje de in-

---

E' certo que o legado do Império ainda nos fornece um lastro sôbre o qual podemos assentar uma certa superioridade, sem falar na unidade que conservamos e nos recursos imensos do país. Quanto ao "velho despotismo colonial" é produto de imaginação, pois muito longe está de se comparar aos abusos de alguns caudilhos.

fortúnio. Desde logo, à leitura das considerações expendidas, salta aos olhos uma conclusão lógica, única, irretorquível, a qual pode ser desdobrada em duas proposições, a saber:

1) *O que nos assegurava a ordem, a paz, a estabilidade política, a superioridade continental era o regime monárquico;*

2) *A República deu origem, no Brasil, a uma crise do mesmo teor que a já existente nos povos da América Espanhola desde a época da Independência.*

Essa é a lição irrefutável da História, que os signatários daquele documento dão ao leitor sem querer aceitar para si. A questão não está simplesmente numa troca do presidencialismo pelo parlamentarismo, pois é preciso levar em conta que só em virtude dos característicos peculiares ao regime monárquico, e de um modo especial, graças ao Poder Moderador, deu o sistema parlamentar no Império brasileiro resultados apreciáveis, que jamais tornaria a produzir na República.

E' claro que não vamos invocar, a favor dêste argumento, a grotesca experiência do parlamentarismo pela qual passamos em seguida à renúncia presidencial no mês de agôsto de 1961. Simples arranjo político de emergência, um tal expediente só serviu para desmoralizar a idéia e amargurar aquêles idealistas que nobremente procuravam, neste sistema de govêrno, uma saída para a crise congênita à República. Fôsse entretanto aplicado sèriamente o sistema, e outras conseqüências imprevistas de tão ilustres brasileiros haveriam de deixá-los ainda mais decepcionados.

Como já vimos anteriormente, não tem o sistema parlamentar, entre nós, condições que o justifiquem e lhe dêem possibilidade de perfeito funcionamento. A questão é outra. O problema está na revisão das instituições representativas, que atualmente, quer sob a modalidade do pre-

sidencialismo, quer sob a do parlamentarismo, apresentam vícios com os quais jamais poderão surtir um efeito propício: a ausência de uma opinião pública organizada, os partidos políticos que nada representam, o eleitoralismo como fonte permanente de corrupção e porta aberta para todos os aventureiros e carreiristas. Não é o parlamentarismo que virá corrigir tais falhas, antes só tem possibilidade de agravá-las ainda mais.

Dada a inexistência daquelas condições sem as quais não pode o sistema parlamentar produzir bons frutos, caso o adotássemos ou teríamos uma instabilidade política muito maior com as mudanças contínuas de gabinete, ou o poder de fato do Presidente da República prevaleceria sôbre o gabinete, não obstante as aparências constitucionais em contrário.

De qualquer modo continuaria a valer a seguinte observação feita pelo abalizado jurista Milton Campos, e que muito mais do que ao sistema presidencial ou parlamentar se torna justa com referência à forma republicana de govêrno por nós adotada depois de 1889: "A verdade é que o regime presidencial, com a escolha periódica e tormentosa, não de um magistrado, mas de um verdadeiro dono do Brasil, tem trazido à Nação um traumatismo qüinqüenal, com permanente desassossêgo para o povo e dano irreparável à nossa capacidade de progredir"

Pondera com acêrto Clóvis Lema Garcia: "Regime substancialmente instável, dada a natureza mesma de seu funcionamento, o parlamentarismo apenas tem vingado com certa estabilidade sob as monarquias. Isto porque o monarca, pela própria natureza do regime que encarna, constitui, por si só, a segurança das instituições, máxime nos períodos de crise ministerial. Na república parlamentarista, pelo contrário, o presidente é um homem de partido — portanto recaem sôbre êle as prevenções próprias do regime partidocrático, quer quando escolhe ministros para formar

gabinetes, quer quando dissolve o parlamento. Agrava-se assim a instabilidade ministerial e fica a nação à mercê das incertezas e dos caprichos das transações partidárias. Donde se tira que, ao dizer-se que o parlamentarismo, em abstrato, é o regime da responsabilidade dos ministros perante o parlamento, esquece-se de lembrar que (exceto na Inglaterra) é o regime da irresponsabilidade dos parlamentares" [7]

Finalizando e em síntese: a monarquia pôs a salvo o Brasil, na época da independência, de um traumatismo que lhe teria sido fatal, assegurou-lhe a unidade territorial, evitou as crises tão freqüentes no regime parlamentar e impediu a formação do caudilhismo.

Num confronto do itinerário político do Brasil com a marcha tumultuária seguida pelos povos irmãos do continente, aí está a nota diferencial por excelência.

Veio a república, e tudo igualou, suscitando, entre nós, a mesma crise constitucional dêsses povos: instabilidade política, comoções eleitorais, golpes e revoluções, demagogia e caudilhismo.

Negá-lo é negar a História.

Clóvis Lema Garcia, artigo "Problemas do Brasil: Parlamentarismo — II" in *Reconquista,* ano I, n. 3, São Paulo, agôsto 1952, p. 2. Quanto às citações anteriores, de Borges de Medeiros e Milton Campos, encontram-se na obra citada de José Augusto (pp. 122-123 e 121 respectivamente), que é o primeiro signatário do documento igualmente citado (cf. p. 126 e seguintes).

CAPÍTULO IV

CONTRASTES INTERNOS: O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO PRIVADO

O atual govêrno da República, no afã reformista peculiar à tônica demagógica do momento, não podia deixar de incluir em seu programa uma revisão completa de todos os nossos códigos.

Entre êstes, encontra-se o Código Civil, vigente entre nós há quase cinqüenta anos e guardando traços salientes da secular legislação transmitida ao Brasil pelas Ordenações Filipinas, promulgadas na primeira centúria da vida nacional.

E' certo que o Código Civil brasileiro é passível de muitas críticas. Desde o seu aparecimento, aliás, foi alvejado por juristas abalizados, merecendo não só os reparos quanto à redação feitos por Rui Barbosa, mas ainda as acres censuras dirigidas ao seu individualismo por José Augusto César e Lacerda de Almeida.

Sabemos que os códigos civis modernos receberam ponderável influência do Código francês de Napoleão, cujo espírito individualista, propício ao domínio da burguesia e à expansão do capitalismo, caracterizou em muitos países a legislação do século XIX.

Não deixamos de receber tais influências, que se vinham somar às antes exercidas pelo direito romano, do qual herdamos não sòmente a primorosa técnica e certas categorias jurídicas fundamentais, especialmente no campo das obrigações, mas ainda a feição absolutista no conceituar os podêres do pai de família e do proprietário, em contraste com os princípios dominantes nos povos de formação cristã.

O Código Civil francês é hoje uma colcha de retalhos. As novas circunstâncias das sociedades ocidentais forçaram o legislador a recuar no seu primitivo individualismo. Uma série de leis e decretos vieram-se sucedendo, a enxertar no Código, considerado intangível pelos seus autores, normas que o modificaram substancialmente em muitos artigos.

Não admira, pois, que os códigos inspirados nesse modêlo — entre os quais, pelo menos em parte, o nosso — também comecem a ser considerados obsoletos.

Aliás, a estratificação das normas jurídicas na sistemática de um código tem sempre contra si o fato do desenvolvimento espontâneo do direito, que muitas vêzes vem coarctar. A própria Igreja, cuja sabedoria se alteia sôbre a de todos os legisladores humanos, não tem por imutável o Código de Direito Canônico, obra notabilíssima que compendia uma tradição de milênios. Sendo relativamente recente, muitos de seus dispositivos figuram na pauta do atual Concílio Ecumênico, e naturalmente são sujeitos a revisão desde que não se refiram a matéria dogmática.

Tratando-se de codificação, é sempre de lembrar a famosa polêmica entre Thibaut e Savigny, suscitada pela preconizada compilação legislativa de todo o direito civil alemão, a exemplo do que fôra feito na França. Se os adeptos desta medida foram pològicamente os vencedores, não resta dúvida que cientìficamente o triunfo pertenceu à escola histórica, representada por Savigny, cujos argumentos fundamentais não só não foram rebatidos como se viram mais tarde confirmados pela experiência jurídica.

Um código não é algo de imperecível e intocável, razão pela qual estas considerações, de crítica à presente reforma do Código Civil Brasileiro, não visam à revisão legislativa em si mesma e sim ao critério segundo o qual se está propondo levá-la a efeito.

A crise política do Brasil tem numerosas causas, e não deve unilateralmente ser reduzida ao aspecto moral, ao prisma jurídico ou às repercussões, no plano da atividade do Estado, das transformações econômicas. Mas é certo que, considerada sob o ponto de vista institucional, essa crise decorre de estruturas políticas inadequadas, ou seja, de um regime que, inspirado na democracia anglo-saxônia, nada tem de comum com as nossas tradições e com as condições sociais do nosso meio ambiente.

Nesse sentido é que se pode atribuir a crise atual a uma legalidade defeituosa — por isso mesmo, invocada freqüentemente para encobrir o poder pessoal arbitrário — e sem raízes na legitimidade nacional histórica.

O direito público brasileiro, sobretudo o direito constitucional, desde cedo se afastou da linha de nossa formação jurídica tradicional, ao contrário do ocorrido com o direito privado.

A primeira Constituição brasileira, isto é, a carta-magna de 1824, vinha introduzir entre nós um sistema político em que se manifestavam, além de outras influências estrangeiras, a do doutrinarismo francês de Clermont-Tonnerre e Benjamin Constant. Outras leis e reformas operadas no campo do direito público também se desviavam da índole do nosso direito histórico. O mesmo não cabe dizer do Código Civil. Com todos os defeitos que lhe possam ser increpados, mantinha-se fundamentalmente dentro da linha tradicional do direito das Ordenações do Reino, onde estava a sua principal fonte. Não se tratava de uma refor-

---

Apenas um exemplo. O famoso Código Criminal de 1830, cujo esmêro e boa técnica despertaram noutros países a admiração dos juristas, em grande parte se inspirava na legislação da Luisiana, rejeitando em bloco o não menos famoso e tão malsinado Livro V das Ordenações. O fracasso do sistema penitenciário moderno e a defesa feita hoje, por criminalistas ilustres, da pena de trabalhos para substituir a de prisão mostra que muita coisa boa do velho sistema poderia ter sido conservada.

ma do estilo da que surge presentemente, com o anteprojeto elaborado pelo Professor Orlando Gomes, anteprojeto êste que, em vários pontos substanciais, rompe com a tradição do direito pátrio oriunda das Ordenações.

Podemos notar um visível contraste entre o desenvolvimento legislativo do direito público e o do direito privado no Brasil. Ou melhor, para mais nos restringirmos: entre o direito constitucional e o direito civil. Do apriorismo característico do primeiro, não é preciso dizer mais nada: basta que se considere que os melhores comentários às nossas Constituições políticas poderiam ser feitos com base em obras ou leis estrangeiras, não sendo, pois, de admirar que Rui citasse a cada passo os grandes mestres do direito constitucional norte-americano quando fazia a exegese da Constituição de 1891. Assim, teríamos na *Politique Constitutionnelle,* de Benjamin Constant, a chave para entender a Constituição do Império; no *The Federalist,* o manancial de onde verteram os artigos da primeira Constituição republicana; e na Constituição de Weimar, o modêlo de constante presença diante dos autores da Constituição de 1934, em suas linhas gerais seguida pela de 1946.

Não assim o direito civil. Aliás, por sua própria natureza, o direito privado está mais prêso à tradição, mais ligado às tarefas quotidianas do homem, menos sujeito às mutações decorrentes das revoluções políticas. Mas a revolução social, subvertendo a ordem civil a partir da família, acarreta modificações substanciais no direito privado. E' o que começa a acontecer agora, com a subversão

---

Haja vista a destruição da autoridade do chefe de família. O anteprojeto contém dispositivos calcados na legislação soviética. Para solapar o princípio de autoridade já contribuiu a lei nº 4.121 de 27 de agôsto de 1962, alterando a situação jurídica da mulher casada. Esta lei e aquêle anteprojeto foram muito bem analisados pelo Professor Washington de Barros Monteiro, em exposição feita perante o Conselho Técnico do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (ver *Problemas Brasileiros,* São Paulo, ano I, nn. 1, 4 e 5).

dos nossos códigos, nesse processo de revolução branca por que estamos passando.

Quando o Código Civil francês começou a fazer sentir a sua influência nos povos europeus e americanos, vimos então o direito privado, nos domínios do direito de família e do das sucessões, sofrer alterações que vinham atingir o cerne da organização social. Mas entre nós essa influência não foi tão devastadora como noutros países.

Herdeiros da tradição lusitana, continuávamos a guardar, mais do que os próprios portuguêses, o legado de nossos maiores. Enquanto o nosso direito civil se regulamentava ainda pelas Ordenações do Reino, em Portugal adotava-se um código inspirado no francês. E quando chegou a nossa vez de têrmos também um código de feição moderna, uma vez transformado em lei o projeto de Clóvis Beviláqua, ainda assim nos mantínhamos mais fiéis à tradição. O Código Civil brasileiro de 1916 tomava o direito das Ordenações como principal repositório de onde eram extraídas as suas normas, ao passo que o Código português se afastara mais de tais antecedentes históricos.

Foi o que nos mostrou, num magnífico estudo sôbre a formação histórica do moderno direito privado português e brasileiro, o ilustre mestre conimbricense Guilherme Braga da Cruz, no Segundo Colóquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros, reunido em São Paulo por ocasião dos festejos comemorativos do IV Centenário da fundação da cidade.

Publicado posteriormente na revista *Scientia Iuridica* de Braga, o trabalho em aprêço faz-nos compreender o sentido das transformações operadas no direito privado português e no brasileiro a partir do século XVIII.

Duas correntes doutrinárias e jurisprudenciais atingiram o direito privado português no seu moderno desenvolvimento histórico. A primeira foi o iluminismo do século XVIII, e a segunda o individualismo crítico do século XIX.

Esta última coincidiu com a separação política do Brasil, enquanto aquela se manifestou quando o Brasil ainda estava unido a Portugal.

O liberalismo foi crescendo depois da revolução do Pôrto, de 1820; malograda a reação de D. Miguel, prevaleceu na orientação das reformas legislativas levadas a efeito no campo do direito público e no do direito privado. Entre nós, revestia a modalidade doutrinária francesa, com a Constituição de 1824. Mas o direito privado brasileiro ficava a salvo de tal influxo. O Código Comercial era publicado em 1850, contendo matéria nova em relação ao direito anterior, e por isso mesmo não regulamentada pelas Ordenações, que continuavam a ser aplicadas no direito civil. As primeiras tentativas para a redação de um Código Civil não lograram êxito favorável. Enquanto isso, o nôvo Código português era promulgado em 1867, recebendo as influências francesas então dominantes.

Ficávamos, pois, com o velho direito de origem lusitana, rejeitado no seu berço.

O interessante é notar que, mantendo-se, no domínio legislativo, mais fiel à tradição que o direito português, "o direito privado brasileiro iria também desprender-se menos dela no domínio da jurisprudência e da doutrina", como bem observa o Professor Guilherme Braga da Cruz. Disto não se deve deduzir que tivesse o Brasil deixado de sofrer a influência dos novos doutrinadores ou a sedução das novidades européias. A divulgação das obras dos mestres portuguêses no Brasil contribuía para chegar até nós o conhecimento das novas tendências. Grande era o prestígio, entre os juristas brasileiros, de Gouveia Pinto, Coelho da Rocha ou Correia Telles. Basta lembrar que se chegou a pensar na adoção do "Digesto Português", dêste último autor, como Código Civil, sendo a idéia afastada depois de um parecer desfavorável da Ordem dos Advogados.

"Mas se tudo isto é certo, não é menos certo que se esboçou, desde cedo, uma salutar reação contra êsse critério de inovação indiscriminada, e foi nessa corrente que terçaram armas os nomes mais representativos da jurisprudência e da doutrina. A mais expressiva vitória desta corrente renovadora — vitória cujos reflexos jamais se apagariam, na posterior evolução do direito privado brasileiro — foi a publicação da famosa Consolidação das Leis Civis, da autoria de Teixeira de Freitas, que a aprovação oficial, dada em 1858, elevaria ao nível de um verdadeiro código"

As instruções dadas pelo Govêrno brasileiro a Teixeira de Freitas bem atestavam o caráter da obra a ser empreendida: "A Consolidação será feita por títulos e artigos, em os quais serão reduzidas às proporções claras e suscintas as disposições em vigor. Em notas correspondentes deverá citar a lei, que autoriza a disposição, e declarar o costume, que estiver estabelecido contra ou além do texto"

Por sua vez, Teixeira de Freitas, dentro da orientação preconizada, criticava, no longo prefácio de sua obra, o abuso dos juristas que se desviavam dos textos jurídicos em vigor. Referindo-se à famosa Lei da Boa Razão, dizia que ela dava "largas ao arbítrio, com o título de *boa razão*" concorrendo para que "os nossos juristas carregassem suas obras de matérias estranhas, ultrapassando mesmo as raias dos casos omissos. As coisas chegaram a tal ponto, que menos se conhece e estuda nosso direito pelas leis, que o constituem, do que pelos praxistas que o invadiram"

O autor da Consolidação, repudiando o método inovador dos hermeneutas formados na escola da Boa Razão e fascinados pelo direito germânico de Heineccius ou pelas

---

Guilherme Braga da Cruz, *Formação histórica do moderno direito privado português e brasileiro*, in *Scientia Iuridica*, número especial consagrado ao II Colloquium de Estudos Luso-Brasileiros (Seção Jurídica), tomo IV, p. 257.

leis das "nações polidas e iluminadas", queria ater-se rigorosamente à legislação portuguêsa. E assim indicava o critério a seguir: "Examinar as leis em seus próprios textos sem influências de alheias opiniões, comparar atentamente as leis novas com as antigas, medir com precisão o alcance de umas e outras; eis o laborioso processo, que empregado temos para conhecer a substância viva da legislação"

Não é por mero amor ao passado que se explica a posição de Teixeira de Freitas. O grande civilista pátrio, dotado de uma formação científica primorosa, rebelava-se contra a desordem em que ia caindo o sistema das leis em vigor, o abuso das interpretações feitas segundo os métodos do jusnaturalismo e do *usus modernus pandectarum*, a falta de unidade no direito civil, unidade que foi a grande meta visada pela obra a que se entregou com sacrifício da própria saúde.

Se tão grande esfôrço não foi devidamente aproveitado — enquanto a Argentina, no Código de Vélez Sársfield, tomava por base a obra de Teixeira de Freitas — o fato é que a atitude do autor da Consolidação, em face do direito tradicional, era comum aos juristas mais destacados do seu tempo. A própria Comissão encarregada de rever a Consolidação das leis civis realçou o acêrto do critério adotado, que correspondia à formação do direito civil entre nós, sempre na linha da tradição lusa.

E quando afinal o projeto de Clóvis Bevilaqua teve melhor sorte do que os anteriores, o que vimos, no Código promulgado, foi a consagração do direito histórico, não no texto primitivo das Ordenações e nos seus dispositivos anacrônicos, mas no conjunto da sua sistemática, enriquecida pelas leis posteriores, a doutrina e a jurisprudência.

Podemos, à vista disto, concluir com Guilherme Braga Cruz: "Em conseqüência dos fatos acabados de apontar, o Código Civil brasileiro constitui, em pleno século XX, uma

expressão muito mais fiel da tradição jurídica portuguêsa, do que o próprio Código Civil português, promulgado quase cinqüenta anos antes!

"Efetivamente, quando se estabelece o paralelo entre os dois Códigos Civis e se procura fazer o balanço da influência nêles exercida pelo antigo direito português, a nota dominante que logo salta à vista é a da presença, no Código brasileiro, de instituições, idéias e doutrinas de fundo tradicional, que o Código português rejeitou, para dar guarida — quantas vêzes precipitadamente — a outras, de importação estrangeira" [4]

E cita alguns exemplos elucidativos: 1) o princípio de que ninguém se escusa alegando ignorar a lei, oriundo do direito romano, sugerido pelas Ordenações e acolhido pelo Código brasileiro, enquanto o Código português introduziu o princípio oposto segundo o qual o êrro de direito acêrca da causa produz nulidade; 2) a necessidade da entrega real ou simbólica da coisa para haver transferência efetiva da propriedade, tradição portuguêsa mantida pelo Código de 1916, enquanto o Código Civil de Portugal, consoante as novidades vindas da França, admite o simples acôrdo de vontades com fôrça suficiente para produzir a transferência dos direitos reais; 3) a retrovenda, condenada pelo artigo 1.587 do Código português, mantida pela tradição do direito brasileiro segundo as Ordenações e consagrada pelo artigo 1.141 do Código de 1916; 4) a despedida do locatário facultada quando da alienação do imóvel, doutrina do direito romano seguida pelo Código brasileiro e abandonada pelo português na esteira do Código Napoleão e do Código da Prússia; 5) a exigência da boa fé durante o tempo da prescrição aquisitiva, doutrina expressa das Ordenações inspirada no direito canônico, da qual se desviou o Código português e que o nosso Código consagrou no artigo 551; 6) a diferença de critério entre os

[4] Idem, p. 259.

dois Códigos no concernente ao cálculo da quota disponível para efeito da redução de doações ou deixas inoficiosas, matéria em que ainda uma vez fomos nós, brasileiros, mais fiéis à tradição portuguêsa do que os próprios portuguêses.

O Código Civil francês, consagrando os princípios do individualismo jurídico, espalhou pelo mundo, na esfera do direito privado, o programa da Revolução de 1789, que as constituições políticas dos diferentes países iam, por sua vez, buscar nos textos legislativos franceses e nas páginas de Rousseau e Montesquieu.

Êsse afastamento do direito tradicional contribuiu para que os povos do Ocidente fôssem perdendo a capacidade de resistência em face da dinâmica revolucionária na sua marcha inexorável, passando do liberalismo ao socialismo.

O direito privado brasileiro não escapou à infiltração de princípios individualistas contrários à formação nacional.[5] Assim mesmo, prevaleceu a fidelidade à tradição, quer nas linhas gerais da sistemática legislativa, quer no desenvolvimento da doutrina, quer na regulamentação das instituições básicas, a família e a propriedade. O direito das sucessões foi desde logo uma exceção, sofrendo um desvio sob a influência do iluminismo da época de Pombal, que preludiava o individualismo crítico do século seguinte.

E' sòmente agora, com a febre do reformismo contagiando todos os ramos do direito, que êsse desvio começa a acentuar-se sensìvelmente, abrangendo outras partes do direito civil.

Entre o direito privado e o público houve, pois, até aqui um contraste no tocante à seqüela institucional e legislativa. As instituições do primeiro foram mantidas no grau suficiente para assegurar a preservação do caráter

---

Denunciou-a Lacerda de Almeida, em *O Código Civil visto por alto,* 1921 (artigos publicados no *Jornal do Comércio,* do Rio de Janeiro e reunidos em volume).

nacional e da coesão interna na sociedade brasileira. Ao passo que o regime político, a administração do Estado e o sistema penal sofreram "reformas de base" que lhes alteraram a fisionomia tradicional. A constituição histórica foi abandonada, enquanto sôfregamente eram acolhidas as fórmulas das constituições francesas e anglo-saxônias. Depois do liberalismo doutrinário, importado da França, e do parlamentarismo, ensaiado com a ajuda do ponto inglês, tivemos, a partir de 1889, o contágio norte-americano, fazendo-se sentir até na denominação "Estados Unidos do Brasil" e gerando a república, o Estado federal e o presidencialismo.

Referem-se os historiadores ao "transplante" das instituições lusas para o Brasil, ao ser iniciada a colonização. Com efeito, os portuguêses trouxeram para cá suas leis e suas instituições. Aplicando-as entre nós, imprimiram um cunho todo especial à obra de povoamento e colonização. Foi sempre êste o traço característico de Portugal na expansão do seu grande Império: longe de tratar os povos dominados como simples colônias a explorar mercantilmente, segundo o sistema inglês ou holandês, elevou-os desde o primeiro momento a um *status* superior, decorrente do reconhecimento da dignidade de criaturas humanas a serem convertidas à Fé católica. A êste aspecto missionário, essencial na tarefa histórica dos navegantes e povoadores lusos, acrescente-se a extensão aos habitantes do Brasil de privilégios, liberdades e franquias de que desfrutavam os da metrópole.

As instituições eram transplantadas mediante uma acomodação das mesmas ao nôvo meio ambiente. Não se perdeu o sentido das peculiaridades locais. O que já estava

feito foi adaptado a um meio onde tudo estava por fazer. Nessa faina ingente não admira que fôssem trasladados, sem razão de ser, muitos órgãos e peças de um velho mecanismo de govêrno. Observa-o Oliveira Vianna,[6] acrescentando: "Há aparelhos que não podem funcionar regularmente, pela discordância entre a sua finalidade e as condições específicas da nova sociedade a organizar; há peças do mecanismo administrativo, que, em vez de regular e normalizar a marcha do núcleo a que se ajustam, a retardam, a embaraçam ou a desviam; outras funcionam como fatôres de irritabilidade e dissociação dos pequenos organismos em formação; outros os comprimem em demasia e os asfixiam, e são causas, ora de destruição de centros vivazes de vida colonial, ora de um estado permanente de instabilidades e desordem, que se faz o germe de futuras e perigosas agitações. No meio dêsses desacertos, há, porém, grandes acertos, um superior espírito de objetividade, um admirável senso das nossas realidades, um conhecimento profundo e meticuloso das peculiaridades da nova terra e da gente que a conquista, a desbrava e a povoa"

Pelo contrário, o transplante das fórmulas de procedência estrangeira, ocorrido depois de 1824 e sobretudo depois de 1891, não acusa o mesmo senso de objetividade e o mesmo conhecimento do meio ambiente. Prescinde da nossa formação histórica. A nacionalidade brasileira já estava consolidada, o Brasil já era uma Nação, um Reino independente e unido a Portugal — e como tal reconhecido pelas potências no plano internacional, com representação no Congresso de Viena — e tinha as suas instituições, devidamente assentes, em pleno funcionamento. Os portu-

[6] Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro,* Companhia Editôra Nacional, pp. 199-200.

guêses haviam-nas implantado quando não existia nada por aqui. Trouxeram-nas consigo para continuar a viver como portuguêses, adaptando-se ao meio tropical. As elites iluministas, na primeira fase do Império, e a minoria positivista e republicana, transplantaram instituições de outros países perdendo de vista o que já estava feito, e é natural que tais instituições não pudessem funcionar satisfatòriamente na vida brasileira.

Eis por que no essencial a administração lusitana sempre deu certo, falhando em alguns pontos de menor importância. Pelo contrário, o direito político das fórmulas racionalistas, que se sobrepusera à nossa constituição histórica, pode ter dado certo em alguns pontos acidentais, mas na sua substância jamais chegou a atender às exigências mais imperiosas da vida nacional, gerando crises permanentes, ou em estado latente, como na monarquia, ou manifestas à luz do dia e sem possibilidade de qualquer solução nos têrmos da legalidade vigente, como estamos vendo hoje.

Fizemos o inverso dos Estados Unidos, que tanto quisemos imitar. Lá se assegurou a continuidade histórica, e foram mantidas as tradições jurídicas mais importantes. Aqui, rompeu-se com a tradição e com o direito histórico.

Donde a crise do Estado brasileiro. A Nação continuou, por muito tempo, a viver nos seus elementos originais, preservados pelo direito civil, amparando êste a boa organização da família e da propriedade. O Estado, no

---

No mundo das relações econômicas, as falhas do direito civil foram reparadas pela legislação trabalhista. Esta, não obstante muitas inovações correspondentes a necessidades sociais, trazia e traz ainda em si o laivo daquele mesmo apriorismo do direito

seu regime, desajustou-se e passou a ser organizado e a funcionar à margem da realidade nacional, dos costumes, dos sentimentos populares. Daí a inevitável deturpação das instituições e de fórmulas teòricamente perfeitas, mas insusceptíveis de serem aplicadas ao meio social e à psicologia coletiva com resultados favoráveis.

Depois da revolução de 30, que veio pôr abaixo a ordem constitucional da primeira república, muito se começou a falar na "realidade brasileira" A insistência com que era empregada esta expressão terminou por provocar ironia. E quase nenhum progresso houve — pelo menos entre os políticos e os legisladores — no conhecimento de tão decantada realidade.

Desorganizado na sua estrutura, o Estado vai desorganizando a Nação e torna-se instrumento fàcilmente manejável por aventureiros e arrivistas, ou pelas minorias revolucionárias de vinculação internacional, aptas à conquista do poder na conjuntura presente da guerra fria.

Além disso, se, conforme à lição de Aristóteles, o legislador moraliza o povo pelo costume, também o pode perverter, pois há instituições cujos efeitos são entravar o desenvolvimento social, desorganizar e corromper.

Na expressão do clássico aforismo, o direito privado vive sob a tutela do direito público. Hoje, ante a fôrça do

---

público. Muitos de seus dispositivos são inaplicáveis, por terem sido copiados de outras legislações sem a devida consideração das realidades nacionais, tão diversificadas de norte a sul do país.

[8] Na demagogia moderna "as instituições corrompem os homens" — fazia notar La Tour du Pin, em *Vers un ordre social chrétien* (1882-1907), nova edição, G. Beauchesne, Paris, 1929, p. 253. No mesmo sentido, Ernest du Ménil, "*Les institutions ont corrompu les hommes*", Paris, Editions du Conquistador, 1953.

direito público — confundido com o direito do Estado — o direito privado vai sucumbindo. O nosso direito público não está em condições de preservar a autenticidade do Estado brasileiro, e com isso sofre o direito privado, especialmente porque há, na atualidade, uma visível contração do seu domínio à medida em que, por outro lado, cresce o âmbito do direito público.

A demagogia e a falta de formação política dos governantes agrava ainda mais os males decorrentes de tal situação.

A crise brasileira tem, indubitàvelmente, raízes mais profundas. Como tôda a crise das sociedades contemporâneas, ela resulta sobretudo de uma desordem moral e religiosa. No campo político e jurídico, não a podemos explicar, nem resolver, fora dessa *visão histórica* e da conseqüente *revisão institucional* que se impõe e que está sendo completamente falseada pelo reformismo demagógico.

CAPÍTULO V

LEGALIDADE E LEGITIMIDADE *

* Aos capítulos anteriores, de caráter histórico, o autor acrescenta êstes dois breves estudos sôbre a *legalidade* e a *segurança nacional,* que se completam e contribuem para melhor entender a crise política brasileira.

"Se a vontade dos povos, os decretos dos chefes, as sentenças dos juízes, constituíssem o direito, então para criar o direito ao latrocínio, ao adultério, à falsificação dos testamentos, seria bastante que tais modos de agir tivessem o beneplácito da sociedade. Se tanto fôsse o poder das sentenças e das ordens dos insensatos, que êstes chegassem ao ponto de alterar, com suas deliberações, a natureza das coisas, por que motivo não poderiam os mesmos decidir que o que é mau e pernicioso se considere bom e salutar? Ou por que motivo a lei, podendo transformar uma injúria em direito, não poderia converter o mal no bem? E' que, para distinguir as leis boas das más, outra norma não temos que não a da natureza" (M. T. Cícero, *De Legibus,* I, XVI).

"A lei deve ser honesta, justa, possível, segundo a natureza, segundo os costumes da pátria, conveniente ao lugar e ao tempo, necessária, útil, manifesta (para que não se torne capciosa pela obscuridade), feita não para atender ao interêsse privado, mas à utilidade comum dos cidadãos" (S. Isidoro de Sevilha, *Etymologiarum,* V, XXI).

Vivemos na época dos *slogans*. O irracionalismo político domina nos regimes totalitários e nas democracias. Por tôda parte ouve-se falar de "coexistência pacífica", "autodeterminação dos povos", "principio de não-intervenção" Passando da esfera das relações internacionais para a política interna, os refrãos são "legalidade", "constituição", "reforma de base", palavras sôltas ao vento e cuja

significação é muitas vêzes torcida por aquêles que delas se servem ocultando suas verdadeiras intenções.

A questão da legalidade é uma dessas cujo sentido mais profundo escapa aos seus mais fervorosos defensores. Esta questão logo nos conduz a outro tema tão pouco estudado em nossos dias: a legitimidade da ordem jurídica e do poder político.

Não se deve confundir legalidade com legitimidade, embora ambos os têrmos possam ser empregados no mesmo sentido. Nem se deve pensar que a idéia de legitimidade diz respeito apenas ao regime monárquico, como bandeira desfraldada pelos legitimistas. A verdade é que tôda doutrina do Estado, todo regime político tem a sua concepção própria de legitimidade. Assim, segundo o republicanismo democrático, só é legítimo o poder adquirido mediante as eleições populares; para o nacional-socialismo o poder do chefe (*Fuehrer*) fundava-se no fato de ser êle o arauto predestinado do povo (*Volk*); e para o comunismo a vontade da classe operária é a origem dessa legitimidade.

Com muita clareza expõe Enrique Gil Robles: "A legitimidade de qualquer instituição é a sua conformidade com a lei em tôda a extensão da palavra, e portanto com a lei divina, natural e positiva, e com a humana, seja a consuetudinária, seja a escrita. Assim, pois, tanto faz dizer legitimidade quanto legalidade; mas às vêzes se emprega esta palavra, e assim o expressará, implícita ou explìcitamente a elocução, no sentido de lei contrária a direito, ou como se disséssemos sem moralidade e retidão, puro legalismo pragmático, privado do espírito de justiça, e divorciado e inimigo dela; e também pode usar-se o têrmo como expressão de uma lei que, embora tenha em si mesma razão e justiça, não está em conexão e harmonia, mas em oposição e pugna, com outras leis de ordem superior" [1]

E. Gil Robles, *Tratado de Derecho Político,* Salamanca, 1899-1902, I, pp. 421-422.

Por sua vez, Von der Heydte opõe êsses dois conceitos, fazendo ver que a legitimidade é "uma profunda conformidade substancial com o direito, não apenas com as leis". [2]

Do trecho supracitado de Cícero resulta que nem tôda ordem legal é uma ordem legítima. Considerando-se a legalidade o conjunto das normas de direito positivo vigente numa determinada sociedade, acontece que estas normas podem ser destituídas de um conteúdo de justiça e estabelecer coisas iníquas. Neste caso, a legalidade deixa de realizar uma legítima ordem jurídica, ou, para dizer melhor, desaparece a autêntica legalidade.

Pode haver, pois, uma legalidade meramente de fato, preenchendo as formalidades externas requeridas, no âmbito do direito positivo, para a existência da lei, mas afastando-se da *forma iuris* no sentido mais profundo, isto é, contrariando os princípios superiores do direito natural. A lei torna-se então uma corrupção do direito, e, na expressão de Santo Tomás de Aquino, "não tem natureza de lei, mas, antes, de violência"

Como diz Cícero, a lei não pode converter o mal no bem. Há um critério objetivo, e por isso mesmo independente da vontade do legislador, pelo qual podemos distinguir o que é mau do que é bom, o justo do injusto. Quando Calígula nomeou o seu cavalo cônsul, esta determinação do imperador romano não podia ter nenhum valor jurídico, por se referir a um ente irracional incapaz de ser sujeito de direito. As leis que constituem a ordem jurídica positiva perdem todo o seu sentido no caso de um dispositivo como êsse, que vai contra uma lei natural biológica. E da mesma forma devem respeitar a lei da natureza racional do homem, isto é, a lei moral, a lei natural que

---

Fr. A. Freiherr von der Heydte, *Legitimität, in Staatslexikon*, Herder, 1960.

[3] *S. Th.* I/II, q. 93, art. 3 ad secundum.

rege os nossos atos livres em conformidade com a ordem do universo.

Se a legalidade formalmente elaborada, ou uma norma pelo simples fato de emanar da vontade do poder, pudesse constituir direito, então teríamos a negação do direito, reduzido a mera técnica ou a uma expressão do arbítrio do chefe (*ius quia iussum est*). Em tal hipótese, a legalidade se identificaria sempre com a legitimidade, como aliás temos visto em muitas concepções modernas conduzindo ao positivismo jurídico.

Uma noção de direito muito difundida no século passado foi a de Kant, e paralelamente a de Spencer, que tanto influenciou entre nós Pedro Lessa. Na definição kantiana, o direito é um conjunto de condições em virtude das quais a liberdade de um pode coexistir com a liberdade de outro segundo a lei geral da liberdade. Nessa harmonização das liberdades está realmente uma das notas características e fundamentais da ordem jurídica positiva. O direito traça um limite à atividade dos homens a fim de permitir a coexistência de todos. Aquelas condições pelas quais se dá uma tal harmonização são asseguradas pela fôrça coercitiva do Estado. E assim temos o direito como uma técnica de convivência social.

Não basta, porém, limitar as liberdades de um modo pragmático e empírico. Se o direito fôsse apenas uma técnica, então tôda ordem legal seria legítima. Na verdade, o direito é uma técnica de convivência social, mas visando à realização do justo.

A noção de justiça transcende os processos usuais da elaboração legislativa e coloca o direito num plano superior ao das determinações procedentes da vontade dos povos, dos decretos dos chefes ou das sentenças judiciárias. Por isso mesmo, o direito não depende da vontade dos governantes no concernente à sua fundamentação última e ao princípio da legitimidade da ordem legal esta-

belecida. O absolutismo, em suas diversas modalidades, o monárquico e o democrático, assim o afirmou erradamente. Sabemos que os legistas, querendo justificar o poder absoluto dos reis, se serviram daquele preceito do direito romano *quod principi placuit legis habet vigorem*. A democracia moderna não fêz mais do que efetuar uma transposição da mesma regra, aplicando-a ao povo. Tivemos então o *quod populo placuit legis habet vigorem*, considerando-se que tôda lei elaborada pelos representantes do povo, ou que se têm por tal, cria o direito. A vontade do povo é sempre reta — dizia Rousseau — e o critério da maioria é arvorado em critério supremo da justiça.

Tais concepções fazem do direito um produto da vontade, seja a do príncipe, seja a do povo. E' o voluntarismo jurídico, que está no fundo do liberalismo moderno e também das várias manifestações do positivismo, reduzindo o direito a uma expressão da vontade social preponderante. Ora, o direito não é produto da vontade e sim da razão. A lei é, segundo a conhecida definição tomista, uma ordem racional, *rationis ordinatio*. A razão reconhece uma ordem objetiva de justiça, à qual devem conformar-se as leis positivas. E' a ordem do direito natural, pois a própria natureza, como diz Cícero, nos faz distinguir o justo do injusto.

Procedendo da filosofia política de Rousseau, o liberalismo por um lado contribuiu para diminuir o senso da legalidade, por outro lado exaltou demasiadamente a legalidade, fazendo obliterar a legitimidade. Considerando a liberdade um valor supremo e absoluto, e querendo-a sem os limites das leis e convenções sociais, esqueceu-se do que diziam os romanos: "somos escravos da lei para que possamos ser livres" Mas, por outro lado, atribuindo à legalidade o caráter sagrado de manifestação da vontade

---

S. Th., I/II, q. 90, art. 1 e 4.

soberana do povo, sempre reta, suscitou o fetichismo da lei, como o vimos depois da Revolução Francesa.[5]

Foi a época em que se generalizaram as constituições escritas, e também os códigos, apresentando-se como modelos perfeitos de ordenamento jurídico, elaborados racional e sistemàticamente, e inculcados como exemplares para a legislação de outros povos. Foi também a época da pletora legislativa, sucedendo-se umas às outras as leis dos parlamentos com menosprêzo do direito histórico e consuetudinário.

Típico, nesse sentido, o que se deu com o Código Civil francês de Napoleão Bonaparte, após a sua promulgação. Considerava-se que era um sistema legislativo completo, mal podendo os juristas que o redigiram prever que no século seguinte estaria inteiramente alterado, com numerosos artigos revogados por leis posteriores. O fato é que, uma vez promulgado, tornou-se aos olhos de muitos algo de inatingível, a tal ponto que, para exata observância dos seus dispositivos na fidelidade plena à intenção do legislador, nem sequer os comentários ao texto deveriam ser admitidos. O juiz passava a ser um autômato no aplicar a lei, seguindo à risca a sua letra e conformando-se com aquela intenção. E é muito expressivo o que se conta do próprio Napoleão, que, ao saber do primeiro comentário publicado de seu Código, teria pôsto a mão na cabeça exclamando: *Mon Code est perdu!*

Daí resultou a escola de exegese na interpretação do Código Civil, preconizando um estreito legalismo, aferra-

---

Essas duas tendências, embora contraditórias, vêm de Rousseau, e nas páginas do "Contrato Social" dêste autor se encontram ao mesmo tempo elementos do mais exagerado liberalismo individualista e do coletivismo democrático totalitário. Na Revolução de 1789 há liberalismo e democratismo. O liberalismo compromete a ordem legal pela exageração da liberdade. O democratismo, fazendo da vontade do povo a instância suprema do direito, e da lei a manifestação dessa vontade, termina por sacrificar a liberdade nas aras da legalidade.

do ao texto, forma primitiva do positivismo jurídico, o qual depois veio a se desenvolver através das mais variadas posições doutrinárias. Reagindo contra êsse fetichismo da lei, a escola histórica de direito reivindicou o valor do costume na formação do direito, fazendo ver que à dinâmica da vida jurídica repugna a estratificação dos preceitos nos códigos. Tornou-se célebre a polêmica entre Thibaut e Savigny a propósito do projeto de um código civil para a Alemanha. A escola histórica, não obstante os triunfos colhidos no campo da doutrina e com todo o prestígio alcançado entre os cultivadores da ciência jurídica, não conseguiu vencer a tendência legalista, que ganhava terreno dia a dia com a expansão do liberalismo. Ensinando que o direito é um produto do meio social e se desenvolve naturalmente como a linguagem, gerou aliás um nôvo tipo de positivismo, através dos seus representantes infensos a reconhecer o caráter transcendente das normas de direito.

Consistindo o positivismo jurídico na negação do direito natural, isto é, de um critério transcendente de justiça em relação ao direito positivo, pelo qual aferir a autêntica e profunda legitimidade das normas elaboradas num determinado meio social e constituindo aí a ordem legal, segue-se que, nessa concepção, o legal é sempre o legítimo.

Em nossos dias o positivismo no direito chegou à sua expressão mais lógica e sistemática com Hans Kelsen, cuja teoria nos apresenta a ordem jurídica positiva formando uma espécie de pirâmide, tendo por base os decretos e regulamentos a disporem sôbre particularidades ou sôbre a aplicação de normas de caráter geral, normas estas que por sua vez se hierarquizam até chegarmos, no ápice da pirâmide, à constituição ou lei fundamental. Deixando de lado a posição do direito internacional no sistema de Kelsen, e a subordinação da constituição a esta ordem de normas num plano superior ao das leis do Estado e tendo por fundamento o princípio *pacta sunt servanda*, o que cum-

pre ressaltar aqui é a maneira pela qual o jurista-filósofo austríaco entende a ordem jurídica positiva: um todo fechado, que se impõe por si mesmo, como simples fato, independentemente de sua valorização ética. As normas jurídicas valem pela sua elaboração formal e pela sanção da autoridade competente, desde que subordinadas às leis superiores e à constituição, não contrariando êstes preceitos mais altos. O jurista da visão kelseniana nada tem que ver com as considerações de ordem moral, religiosa, política ou histórica. Tudo isto está fora do domínio que lhe é traçado pela "teoria pura do direito" Note-se que o criador desta teoria não nega a possibilidade de uma valorização jurídico-moral, mas a coloca num plano metajurídico. Pode-se discutir sôbre o direito natural, pode-se mesmo, segundo Kelsen, admitir a sua existência, entretanto a questão pertence a seara alheia, é matéria de filosofia e de cogitação do moralista. Para o jurista, dentro de tal concepção, o legal é o legítimo, ou melhor, o problema da legitimidade deixa de existir, não cabe nem sequer levantar a questão.

Eis como a idéia de legitimidade se vem desvanecendo a ponto de desaparecer por completo, deixando prevalecer em seu lugar um conceito de legalidade meramente *fática,* imposição da vontade do poder e muito próxima da negação total do direito. A isto conduziram o absolutismo, o liberalismo, o formalismo tecnicista, e finalmente o positivismo jurídico em suas diversas modalidades.

Uma de tais modalidades, muitas vêzes inconsciente, é o freqüente apêlo à Constituição como valor jurídico fundamental, cujo respeito deve ser assegurado a qualquer preço. Constitucionalismo que chega a ser utilizado como bandeira ou *slogan* exatamente por aquêles que se propõem destruir totalmente a ordem constitucional e empregam uma tática envolvente para apanhar os incautos com vistas a fins políticos imediatos que lhes são favoráveis.

Ora, sobretudo em nossa época, quando as leis sofrem o impacto do processo revolucionário que vem subvertendo as bases morais e jurídicas de nossa civilização, e freqüentemente são elaboradas ao sôpro das influências ideológicas inspiradoras de tal processo, o apêlo ao legal pelo legal pode significar a negação da ordem legítima, postergando-se o justo pelo formalismo dos textos.

Por isso, há mais de cem anos, no famoso discurso sôbre a ditadura proferido nas Côrtes espanholas, Donoso Cortés, rebatendo a afirmação do deputado Cortina — "tudo pela legalidade, tudo para a legalidade, sempre a legalidade" — declarava corajosamente: "quando a legalidade basta para salvar a sociedade, a legalidade; quando não basta, a ditadura"

Para os romanos o ditador era um magistrado investido de podêres extraordinários e chamado a exercê-los nos momentos de grande comoção social. Se nos colocamos diante da hipótese de uma legalidade sem pleno conteúdo de justiça, eivada de ilegitimidade, conduzindo a sociedade para o caos, compreendemos bem o que queria dizer Donoso Cortés.

Semelhante é o problema da legitimidade de uma revolução. Desde Santo Tomás de Aquino, teólogos e moralistas têm discutido o assunto, estabelecendo o princípio segundo o qual se deve admitir como lícito depor o titular do poder pela fôrça no caso de uma tirania insuportável e mediante certas condições, como, por exemplo, terem sido esgotados os meios pacíficos de resistência ou modificação do estado de coisas criado pela tirania, e a certeza de um govêrno melhor e capaz de restaurar eficazmente a ordem. Aliás, uma vez plenamente configurada a tirania insuportável, nem se pode falar pròpriamente em "revolução" para indicar o movimento armado que vise

---

Donoso Cortés, Discurso sôbre a ditadura (4-1-1849), in *Obras Completas*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madri, II, p. 1881.

à deposição do tirano. Trata-se, na verdade, de restabelecer a ordem violada pelo detentor da autoridade, cujo poder se haja tornado ilegítimo no seu exercício, por se ter afastado daquilo que constitui a razão de ser do poder político, deixando de assegurar as liberdades, manter a paz social e promover o bem comum. Então, segundo os ensinamentos tradicionais, o príncipe é que deve ser considerado sedicioso, e a revolução poderá legitimar-se, vindo a ser exatamente o contrário da revolução, isto é, terá por conseqüência a reintegração da ordem jurídica.

Tudo está em caracterizar a tirania a ponto de justificar um movimento destinado a derrubar o tirano pela fôrça. Não se trata simplesmente de um govêrno que abuse de seus podêres. E' preciso que haja realmente uma subversão da ordem levada a efeito pelo próprio govêrno, tornando impossível a paz social e suprimindo as garantias fundamentais para a vida dos indivíduos e das famílias. Uma ditadura ilegítima ou o exercício arbitrário do poder pessoal nem sempre chegam a constituir tirania insuportável. E esta pode existir sob a máscara da legalidade.[7]

Um exemplo bem elucidativo é o do movimento nacional espanhol de 1936. Davam-se então por todo o país perseguições, fuzilamentos e assaltos, igrejas e conventos eram incendiados, sacerdotes e religiosas assassinados, as garantias à liberdade haviam desaparecido sob as vistas do govêrno republicano de Madri e até com o seu acumpliciamento. Preparou-se a insurreição, ou seja, o *alzamiento,* como dizem os espanhóis. Não era uma revolução. Revolucionário era o govêrno republicano-socialista, que preparava a implantação do regime comunista. Quando agentes do govêrno de Madri seguiram, numa noite, o líder da oposição Calvo Sotelo, cuja voz, no parlamento, denunciava as tropelias governamentais, e o fizeram voltar do seu apartamento, conduzindo-o num carro oficial e trucidando-o de maneira bárbara, foi dado o sinal para o levante, que se antecipou à época marcada e, coligando tôdas as fôrças de resistência nacional, libertou a Espanha do comunismo. Independentemente do caráter assumido mais tarde pelo movimento, e do aspecto internacional da guerra civil, queremos apenas frisar aqui a situação de um govêrno configurado como insuportàvelmente

Assim como o tirano corrompe o poder e se torna um sedicioso, assim também a legalidade em certos casos corrompe o direito e fica sendo um instrumento da Revolução.

Tomamos agora a palavra "Revolução" no seu sentido mais profundo, de um processo mundialmente organizado e que através de várias etapas vem destruindo as bases da civilização cristã.

A propósito cumpre lembrar o que dizia Thomas Paine,[8] comparando as revoluções norte-americana e francesa com os movimentos revolucionários anteriormente ocorridos, e que se limitavam a uma troca de pessoas no govêrno ou a uma alteração das circunstâncias locais. O que se observa a partir daquelas duas revoluções — escrevia Paine — "é uma renovação da ordem natural das coisas, um sistema de princípios tão universal como a verdade e a existência do homem, que harmoniza a moral com a felicidade política e a prosperidade nacional"

Com efeito, em Rousseau e noutros autores que inspiraram o liberalismo revolucionário do século passado, vemos que tôda uma concepção da vida se esboça em antagonismo com os princípios tradicionais em que se fundamentava a ordem social dos povos da Cristandade, aliás já sacudida nos seus alicerces pela revolta protestante e pelas idéias pagãs da Renascença.

Estamos realmente diante de um "sistema de princípios" visando a uma "renovação da ordem natural das coisas", e esta *Weltanschauung* forjada pelo iluminismo do século XVIII no recesso das sociedades secretas passou a inspirar o pensamento revolucionário em suas sucessivas etapas, até chegarmos ao comunismo de hoje, com a con-

---

tirânico e, pois, justificando a resistência à mão armada. Aliás, o govêrno republicano de Madri nem pela origem, nem pelo exercício poderia invocar títulos de legalidade.

[8] Thomas Paine, *The Rights of Man*, Everyman, p. 135.

cepção do materialismo histórico oriunda do marxismo. Ao liberalismo, como ideologia revolucionária, vimos suceder o socialismo com seus diferentes matizes, incluindo o coletivo de Marx. São etapas no naturalismo jurídico e político, às quais corresponde a marcha da Revolução.

Acresce que na atualidade o processo revolucionário foi aperfeiçoado pela estratégia da guerra subversiva e psicológica, e em vez de atuar como um explosivo passou a adotar o método das infiltrações sorrateiras. Assim se compreende que revolução e legalidade deixem de ser coisas opostas, como eram antes. Em seu tempo, defendendo o princípio da autoridade e a ordem legal, Jackson de Figueiredo podia escrever: "a pior legalidade é melhor do que a melhor revolução" Mas hoje a legalidade muitas vêzes é um instrumento da Revolução, e esta passou a atuar com habilidade e astúcia, preferindo as reformas legislativas aos movimentos de rua. Haja vista, em numerosos países, a legislação divorcista, certos planos de reforma agrária e de reforma urbana, bem como as leis fiscais espoliativas, entre as quais a que estabelece o impôsto de transmissão de propriedade *causa mortis*, dissolvendo o patrimônio das famílias e prejudicando especialmente as famílias da classe média. Tudo isto são leis impregnadas do fermento da Revolução. E' a revolução branca, a revolução vinda de cima para baixo.

Isso nos mostra que a legalidade ou a constituição não são valores absolutos, nem devem ser invocadas como dogmas indiscutíveis. A legalidade pode estar viciada pela ilegitimidade, e a constituição jurídico-formal em muitos povos não corresponde à constituição social e histórica da nacionalidade.

Quando se trata de formas políticas, como as estabelecidas nos textos constitucionais, mais sensível ainda se torna a influência das ideologias. E' preciso não esquecer que o Estado moderno tem uma origem revolucionária, filian-

do-se às instituições e aos princípios das revoluções dos fins do século XVII na Inglaterra e do século XVIII na América do Norte e na França. Em numerosos países, notadamente nos povos latinos, tal filiação implicou uma ruptura violenta com o passado e o direito histórico, enquanto noutros, como foi o caso da própria Inglaterra e dos Estados Unidos, vimos a revolução ser assimilada pela corrente da tradição, no acertado dizer de Boutmy.

A êste propósito devemos sempre ter presentes as condições em que se deu a formação política dos Estados entre os quais se divide hoje o mundo hispano-americano. Trata-se não só de um exemplo bastante elucidativo do assunto aqui versado, como também de um capítulo da história moderna cujo exato conhecimento é indispensável para compreender a problemática do Brasil e dos nossos povos irmãos em face da crise do mundo ocidental.

As colônias inglêsas, ao norte do continente, promoveram a sua independência sem repudiar os elementos que vinham influindo na sua organização social. Por isso mesmo, nas novas instituições prevaleceram os padrões tradicionais. Assim, as leis constitucionais inspiravam-se nas antigas cartas de colonização, e o regime federativo emergia das circunstâncias históricas dentro das quais se processava a formação do Estado. Desta forma chegaram os Estados Unidos até aos dias de hoje, com a Constituição de 1787 vigorando sem que nunca se pensasse em mudança de regime ou numa reforma constitucional. O sistema dos *amendments* acrescentados ao texto permitiu uma adaptação da lei às situações diferentes e imprevistas, possibilitando o desenvolvimento das instituições naquela mesma linha de continuidade histórica dos primeiros tempos.

Sôbre a constituição histórica na tradição anglo-saxônia, veja-se o capítulo XVI do livro *Política e Teoria do Estado* do autor destas linhas (ed. Saraiva, São Paulo 1957, p. 201 e seguintes).

[10] São muito expressivas estas palavras com que Adolphe de Chambrun dá início ao seu ensaio sôbre direitos e liberdades nos

O contrário foi o que se passou com os povos hispano-americanos. Com a independência operou-se um desgarramento histórico, cujos efeitos se fazem sentir até aos nossos dias, explicando a instabilidade política de tais povos. Verificou-se algo de semelhante ao ocorrido na França em 1789, e a revolução fêz tábua-rasa do passado para começar tudo de nôvo, organizando as instituições segundo preceitos de uma ideologia abstrata, sem nenhuma vinculação com a maneira de viver, de pensar e de sentir do povo.

Daí o "divórcio essencial entre os princípios que orientam e informam a vida política e as realidades sociais e populares", muito bem assinalado por Júlio Ycaza Tigerino, fazendo ver que, desta forma, a vida política se desenvolve em dois planos diversos: "Uma superestrutura doutrinária e funcionária, jurídica e burocrática, e uma base étnica e geográfica à margem daquela superestrutura e freqüentemente em luta com ela" O mesmo autor observa com sagacidade: "Entre êsses dois planos move-se hàbilmente o político, o grupo ou casta de políticos, cuja função consiste em utilizar, no interêsse próprio e no de sua camarilha, esta dualidade da vida política, inclinando-se, segundo as circunstâncias e condições históricas, ora para um, ora para outro plano da mesma. Umas vêzes será o defensor acérrimo e intransigente da santidade dos princípios, da rigidez das normas constitucionais; outras sua demagogia colocará, acima das doutrinas e da Constituição, as exigências sociais e nacionais do povo" [11]

Os Libertadores previam tudo o que estava por acontecer, compreendendo que a organização política dos povos por cuja independência haviam lutado devia assegurar o

---

Estados Unidos: *Le droit que régit l'Amérique s'est formé en Angleterre; c'est donc là qu'il faut d'abord l'étudier* (A. de Chambrun, *Droit et libertés aux États-Unis*, Paris, E. Thorin ed., 1891, p. 1).

[11] J. Ycaza Tigerino, *Sociologia de la política hispanoamericana*, Madri, 1950, p. 25.

desenvolvimento do direito histórico. Assim é que se mostraram infensos à idéia republicana, percebendo que o regime monárquico correspondia a um sentimento profundamente arraigado no povo e a uma longa tradição que não se podia romper sem danosas conseqüências. Bolívar, San Martín, Belgrano, Itúrbide, os grandes chefes do movimento de independência, estavam de acôrdo neste ponto. O problema para a América espanhola era a falta de uma dinastia, ao contrário do que ocorreu no Brasil, com a vinda de D. João VI e a permanência do Príncipe Regente entre nós. E' sabido que Bolívar, tendo rejeitado a coroa que lhe ofereciam, pensou no nome de Sucre e posteriormente, na falta de um rei, preconizava um presidente da república vitalício. Na Argentina foi lembrado o nome da Infanta Carlota Joaquina, enquanto os mexicanos proclamavam Itúrbide o seu Imperador. Mas tôdas estas tentativas e êstes planos caíram por terra ante a fúria ideológica dos bacharéis impregnados de idéias revolucionárias francesas e fascinados com o exemplo dos Estados Unidos. Eram êstes que, nas assembléias constituintes, repetindo frases de Locke e Rousseau, elaboravam as leis fundamentais dos novos Estados, sem olhar para a realidade política de seus povos e desprezando as sábias lições dos Libertadores. A ordem legal era estruturada num plano abstrato pelos bacharéis ideólogos, enquanto Bolívar terminava seus dias no ostracismo, San Martín morria no exílio, Sucre tombava por terra assassinado.

Foi essa legalidade històricamente ilegítima que provocou a fragmentação e a desordem dos povos da América espanhola, cujos quatro grandes vice-reinados se partiam em repúblicas e republiquetas inexpressivas. Enquanto a América inglêsa passava da divisão para a unidade e expansão, a América espanhola da unidade caminhava para a divisão e o enfraquecimento, com seus povos debilitados internamente por conflitos resultantes de uma inadequação

das formas legais às condições do meio ambiente. A Grã Colômbia não seria mais do que um sonho de Bolívar, e as instituições tradicionais, que deveriam ser aproveitadas numa nova estruturação política, eram abandonadas, tentando-se aplicar a todo o custo as formas da democracia anglo-saxônia a povos sem condições para recebê-las.

Daí vem o fato de ser a história política dêsses povos caracterizada, desde a independência até hoje, por um movimento pendular, fazendo-os oscilar perpètuamente entre o caudilhismo e a demagogia. A democracia pura gera a demagogia, e diante dos excessos daí decorrentes apela-se para o caudilho. Tudo porque não se procurou reestruturar um regime popular nas bases democráticas já existentes. Deixavam-se de lado disposições das *Leyes de Indias,* que já preparavam tal regime. Substituía-se a autêntica representação política dos antigos *cabildos,* expressão das liberdades locais, pelos congressos de tipo norte-americano ou os parlamentos à inglêsa, com a introdução dos partidos que nada podiam significar para êstes povos como órgãos de uma opinião pública inexistente e passaram a ser instrumentos de dominação nas mãos das oligarquias ou dos demagogos. Abandonava-se um federalismo orgânico para adotar o padrão do nôvo "Estado federal" como vinha da América do Norte, ou então por um unitarismo mal-orientado. E em face da democracia dos bacharéis e políticos, suscitando crises sôbre crises, surgia nos braços do povo o caudilho, um substitutivo ou *ersatz* do monarca.

Em simpósio promovido pela Universidade de Notre Dame (Indiana) sôbre problemas políticos da América Latina, o professor Charles C. Cumberland, da *Michigan State University,* grande estudioso dos assuntos hispano-americanos, observava a confusão em que caíram os dirigentes das nações continentais quando se puseram a adotar técnicas de govêrno estrangeiras, especialmente as dos Estados Unidos, levados pela idéia de relacionar o progresso da-

quele país no espaço de duas gerações com as formas políticas lá implantadas. Deixaram precisamente de imitar o exemplo da nação norte-americana no que tinha de verdadeiramente imitável, isto é, na fidelidade às próprias tradições, no realizar a sua maneira de ser. Refere-se o citado autor ao federalismo, à forma republicana, à separação de podêres, ao bicameralismo, "técnicas de govêrno cegamente adotadas que procediam de uma cultura diferente, com diferentes experiências, diferentes sistemas de valores, diferentes religiões, diferentes estruturas funcionais, diferente organização da família. Tais técnicas eram expressivas de uma herança cultural que nada tinha que ver com os problemas econômicos e políticos da realidade latino-americana" [12]

E' eloqüente a lição dos acontecimentos. Lembremos alguns casos. No Equador, em cem anos ocorrem trinta e cinco revoluções. Na Bolívia, sessenta revoltas entre 1825 e 1898, e trinta presidentes, dos quais seis assassinados. Na Nicarágua, em quatorze anos, vinte e três presidentes com o título de "diretores supremos" No México, vinte e dois presidentes em vinte e nove anos. Por tôda parte, constituições hoje juradas, amanhã rasgadas e atiradas ao vento.

Como julgar, diante de um quadro dêsses, a legitimidade do poder e das ordens legais instauradas?

Salva-se o Brasil, graças à continuidade monárquica e dinástica que nos foi assegurada. Assim se conseguiu manter a integridade do território lusitano na América, e os quinze meses de pequenas escaramuças que se seguiram à nossa separação política de Portugal contrastam com os

---

Conclui o autor: *They were foreign to the Latin Americans in every sense of the word, and as written into the constitutions they were adoptions rather than adaptations. They were in basic conflict with well-established patterns of culture.* Charles C. Cumberland, *Political Implication of Cultural Heterogeneity in Latin America,* pp. 72-73, in *Freedom and Reform in Latin America.* University of Notre Dame, 1959.

quinze anos de luta na América espanhola durante a guerra da independência. O segundo reinado foi, entre nós, a "grande parada", na expressão de Euclides da Cunha, e à paz interna correspondia o prestígio do país no exterior. Até que veio a república atirando-nos de chôfre à mesma problemática da América espanhola. A primeira Constituição republicana era elaborada por Rui Barbosa com uma notável precisão de técnica jurídica, mas o grande mestre da língua portuguêsa, a quem coube redigir o projeto da nova lei magna com o perfeito domínio que tinha do nosso vernáculo, desconhecia totalmente o vernáculo sociológico brasileiro. Era um expoente daquelas "elites marginais" a que se refere Oliveira Vianna, ou seja, um conhecedor profundo do direito anglo-saxônio cujas fórmulas quis transplantar para o Brasil, como o haviam feito os bacharéis ideólogos nos povos vizinhos do continente. Aliás já com a fundação do Império as influências anglo-saxônias e francesas — especialmente as do liberalismo doutrinário de Benjamin Constant e Clermont Tonerre — se haviam feito sentir na Constituição de 1824, mas foram amortecidas pelas instituições tradicionais que se mantinham, sobretudo pela presença e a fôrça catalisadora da Coroa. [13] De 1891 para cá os mesmos avatares da democracia na América espanhola se reproduziam no Brasil: excessos do poder pessoal ou da demagogia, modificações da ordem constitucional, golpes e contragolpes.

E' que a lei, como ensinava Santo Isidoro de Sevilha, deve ser conforme aos costumes da pátria e devidamente

---

Tobias Barreto censurava o parlamentarismo do Império, dizendo tratar-se de um regime peculiar ao povo inglês e até mesmo à sua formação protestante. Não se conformava ao ver "o Brasil tornar-se inglês, em assunto de govêrno, continuando, porém, a ser êle mesmo em religião, ciência, indústria, comércio e demais pontos e relações da vida social" (Tobias Barreto, *Estudos de Direito,* Parte II: A questão do Poder Moderador, III: Direito Público).

adaptada ao lugar e ao tempo. Nisso reside a legitimidade histórica da ordem jurídica, assim como a sua legitimidade ética está em ser "honesta, justa, possível, segundo a natureza" Não quer dizer que a tradição tenha um valor absoluto, pois pode haver costumes reprováveis e opostos a um ideal superior de justiça, tal como se dá com as leis escritas. Diz o Evangelho que não devemos deixar de cumprir a lei, isto é, a lei divina e a natural, sob pretêxto de querermos ser fiéis à tradição dos nossos maiores. Mas o que não se pode justificar de maneira nenhuma é a adoção de técnicas legislativas ou governamentais em dissonância com os elementos que condicionam o desenvolvimento orgânico de um povo, elementos que podem ser até de natureza geográfica ou étnica, êstes últimos influindo sôbre a índole das populações. Nestes casos aquelas técnicas se tornam inoperantes, por mais aperfeiçoadas que o sejam na sua construção jurídico-formal.

Tal vem sendo o problema da democracia nos nossos tempos. Não se trata apenas de uma questão existente entre os povos hispano-americanos, pois fatos semelhantes poderiam ser apontados na história política de países como a França, Portugal ou Espanha. Nem se deve pensar que o fato de não se acharem as nações hispânicas da América em condições de receber e aplicar padrões institucionais da democracia anglo-saxônia signifique um atraso ou falta de amadurecimento político do povo, como se tem dito afoita e erradamente. A linha de nossa formação é muito outra, e aí está tôda a questão. Encontramos, no nosso direito tradicional, elementos que poderiam servir de base a uma ordem democrática eficiente, mas os desprezamos correndo atrás de quimeras, que podem ser realidades noutros povos, jamais entre nós.

O mesmo aliás se passou com um povo de grande amadurecimento cultural como é a Alemanha, quando adotou um sistema de inspiração alienígena na Constituição de

Weimar, elaborada após a primeira guerra mundial. Não nos esqueçamos de que foi êsse regime democrático inadequado ao povo alemão que permitiu o desenvolvimento do nazismo e a ascensão de Hitler ao poder, favorecida especialmente pelo sistema da representação proporcional. Por mais perfeito que tivesse sido, do ponto de vista da técnica jurídica, o texto daquela lei fundamental, elaborada com a reconhecida habilidade dos constitucionalistas germânicos, o fato é que discrepava das condições reais da formação do direito. Vieram daí os problemas a que deu margem, acabando por levar à destruição da democracia.

Diante dêste precedente bem podemos compreender as considerações de Christopher Dawson sôbre o problema alemão da atualidade, em seu livro *Understanding Europe*. Fazendo ver que "é impossível eliminar e segregar a Alemanha sem romper o conjunto do sistema europeu" e que a reconstrução da Europa requer a ativa cooperação da Alemanha, assim conclui: "Porém isto não se pode efetuar transplantando o comunismo russo ou a democracia anglo-saxônia para o solo alemão; porque, ainda que fôsse possível, só provocaria conflitos ideológicos que impediriam a cooperação internacional. Duma ou outra forma, os elementos da nova ordem política devem encontrar-se na própria tradição histórica alemã"

No tema da legitimidade, êsse aspecto — o da legitimidade histórica das formas políticas e da ordem legal — não tem sido bem considerado e é, sem dúvida, de uma importância capital. Deu-lhe o devido aprêço Max Weber quando tentou reduzir a algumas expressões típicas as diversas modalidades de dominação política. E' bem conhe-

---

Christopher Dawson, *Hacia la comprensión de Europa*, trad. de Esteban Pujals, Biblioteca del Pensamiento Actual. Ed. Rialp, Madri, 1953, p. 91.

cida a sua classificação, distinguindo a legitimidade meramente legal ou racional da tradicional e da carismática.[15]

A primeira, ou legitimidade "legal", é a do moderno Estado de direito, fundado na existência de uma ordem impessoal normativa em função da qual se institui e exerce o poder político. E' o que os americanos qualificam de "govêrno de leis e não de homens" Trata-se da aplicação de um esquema racional de normas jurídicas, que encontra na constituição o seu último fundamento. O legal, racionalmente elaborado, equivale ao legitimo e assegura a exclusão de todo arbítrio da parte dos que devem governar.

Concretamente o govêrno é sempre exercido pelos homens, com maior ou menor liberdade para se submeter ou transgredir as leis, e aliás do critério do legislador dependem também as leis. Assim, vemos que o mais aperfeiçoado esquema teórico de dominação racional, visando a garantir a supremacia da regra de direito, fica sempre na dependência da ação humana, isto é, da prudência legislativa ou governamental. A autoridade pessoal pode fundar-se no respeito à tradição, isto é, aos costumes, ao que é habitual e muitas vêzes adquire o caráter sagrado; ou então decorrer da afirmação da *vis politica* nos chefes que se impõem por uma superioridade ou pseudo-superioridade, aceita ou reconhecida pelos demais, e que manifesta algo de não habitual ou extraordinário. Neste último caso, temos a dominação de tipo carismático, dada a existência de um "carisma" no chefe, podendo tratar-se de um dom sobrenatural que lhe é atribuído, ou de qualidades excepcionais indicando-o para o poder. E' o que se deu com os soberanos tidos por eleitos de Deus, ou o que modernamente se passa com os ditadores e demagogos dotados de capacidade para fas-

---

Max Weber expôs o assunto em vários capítulos de sua obra *Wirtschaft und Gesellschaft,* bem como em publicação póstuma inserida nos *Preussicher Jahrbuecher* e intitulada *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft.*

cinar as massas com as palavras, os gestos e até expressões fisionômicas, servindo-se de tais atributos pessoais para dominá-las mediante a nova técnica de propaganda peculiar ao irracionalismo político da época.

As monarquias cristãs da Idade Média fundavam-se numa legitimidade tradicional. Assim, na França, a praxe sucessória se estabelecia pela exclusão das mulheres (lei sálica) e o rei só se tornava o soberano legítimo depois de sagrado em Reims com o óleo da santa ampola. Algo de carismático já existia no seu poder, mas foram as monarquias de direito divino da época do absolutismo e de inspiração protestante que acentuaram o carismatismo político. Êste carismatismo pode verificar-se nas próprias democracias modernas, não só das democracias plebiscitárias servindo de fundamento para muitas ditaduras (Napoleão III, Hitler), mas nas concepções oriundas do liberalismo rousseauneano, atribuindo ao povo um instinto divinatório e à vontade da maioria uma retidão infalível.

Aliás, Max Weber frisa que pràticamente aquelas três formas de legitimidade se mesclam e não existem no estado puro. Assim, tratando-se do Estado de direito, vemos que êle ou se reduz a uma legitimidade tradicional ou acaba por gerar uma dominação carismática. Foi êste último o caso da passagem da democracia de Weimar para o totalitarismo nacional-socialista, como tem sido também o das repúblicas hispano-americanas na sua permanente flutuação entre demagogia e caudilhismo. Pelo contrário, na Inglaterra e nos Estados Unidos a democracia do "Estado de direito", concebido segundo a idéia do *rule of the law*, tem decorrido do desenvolvimento do direito histórico e assim a legalidade tem por assento uma legitimidade tradicional.

CONCLUSÕES

1. Legalidade, no sentido estrito, e legitimidade são conceitos distintos. A legalidade expressa o conjunto das normas do direito vigente. A legitimidade refere-se à ordem jurídica enquanto realiza plenamente a idéia de justiça e enquanto suas normas são devidamente adequadas ao meio social a que se destinam. Temos, assim, respectivamente: a legitimidade jurídica fundamental ou ética (direito positivo conforme ao direito natural) e a legitimidade histórica (direito positivo conforme ao desenvolvimento do direito histórico).

2. Nem tôda ordem legal, constituindo o direito positivo, é uma ordem legítima. Não basta a sanção do poder, para legitimar uma norma, quer êsse poder seja o do Príncipe, quer o do Povo. Nem a simples observância das formalidades externas para a existência jurídica de uma norma traz em si mesma a garantia de legitimidade e justiça.

3. Com relação ao poder político, o problema da legitimidade consiste em determinar a justificação da autoridade em si mesma e na sua posse, fundada em justo título (legitimidade de origem), bem como no seu modo de ser exercida promovendo o bem comum (legitimidade de exercício). Neste último caso coloca-se o problema da tirania e do direito a depor o tirano pela fôrça, ou seja, a questão da legitimidade das revoluções.

4. Em se tratando da estruturação do poder político — formas de govêrno e de Estado, regimes políticos — a legitimidade depende também da correspondência de tais regimes ou formas às condições reais da formação social. Constituições e regimes políticos não devem ser matéria de

importação. Um dos erros dos regimes democráticos da atualidade é precisamente o de se querer aplicar à fôrça esquemas de um determinado tipo de democracia — a democracia anglo-saxônia — sem levar em conta as peculiaridades da formação de cada povo. Daí as crises políticas que refletem o conflito entre a constituição jurídica (ordem legal) e a constituição histórica (bases reais da legitimidade).

5. Através da legislação muitas vêzes se introduzem numa sociedade princípios subversivos, realizando uma espécie de revolução branca. Assim a ordem legal torna-se um instrumento de destruição e corrupção do direito e das tradições de um povo, comprometendo a segurança nacional no seu sentido mais profundo.

CAPÍTULO VI

A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA NACIONAL

As considerações aqui expendidas sôbre legalidade e legitimidade levaram-nos ao conceito de segurança nacional. Há leis que, em vez de promoverem o bem comum, a tranqüilidade da ordem, são contrárias aos princípios superiores do direito natural e subvertem o direito histórico. Trata-se então de uma legalidade espúria, que pode vir a comprometer a segurança nacional no seu sentido mais profundo.

Dizendo isto, arriscamo-nos a não ser compreendidos, pois apelamos para uma idéia de grande alcance e significação, mas cujo conhecimento não está ainda devidamente difundido.

O tema da segurança nacional reflete na vida dos povos a inquietação e a angústia do homem contemporâneo. Em face das dificuldades econômicas, as incertezas quanto ao futuro suscitaram os sistemas de previdência social, a contrastarem com a despreocupação da era vitoriana. Às ilusões da estabilidade e do progresso indefinido, dominantes no século passado, sucederam as décadas tormentosas da primeira metade dêste século, agravadas depois da última guerra mundial pelo espectro da fome a carregar de côres sombrias os horizontes da humanidade. Mas uma crise mais profunda e angustiosa do que a econômica é a que dilacera as consciências perante uma revisão de valores, na qual muitas vêzes submergem as crenças tradicionais.

A insegurança do homem em face do seu destino, a incerteza ou a dúvida sôbre o sentido do seu caminhar por esta vida, gera em nossos dias a angústia existencialista, que ou se entrega ao desespêro, ou encontra uma saída de esperança, voltando-se para Deus.

Essa mesma insegurança é a dos povos na marcha da História. Os valores da civilização e das nacionalidades são postos em xeque pelo processo revolucionário que se vem desenrolando de tempos para cá.

Tal processo vem de longe. Teve razão quem disse que o mundo moderno ocidental é filho de um tríplice R: Renascença, Reforma, Revolução.

Há um encadeamento cronológico e lógico entre os princípios e as correntes de idéias que, desde a época renascentista, vêm desagregando a unidade espiritual do Ocidente, realizada por algum tempo na Cristandade medieval. O naturalismo da Renascença, a revolução religiosa da pseudo-reforma protestante e a revolução política de 1789, preparada pelo iluminismo do século XVIII, são etapas de uma conjuração anticristã que, em nossos dias, com o comunismo totalitário, chega à sua plenitude.

Nas perspectivas dessa torrente revolucionária é que devem ser entendidas as crises econômicas, os desajustamentos sociais, as revoluções parciais e as guerras entre nações.

Estas últimas têm-se transformado na sua estratégia e na sua tática, pelo aperfeiçoamento das armas bélicas e pela extensão do conflito para além dos limites das tropas combatentes.

Depois das guerras do feudalismo e das guerras de religião, prevaleceram na Europa as guerras nacionais, com a Cristandade já dividida pelo protestantismo e dentro do sistema de Estados soberanos inaugurado em Westfália.

O assunto foi extensamente desenvolvido por Mgr. Gaume nos doze volumes de sua obra *La Révolution — Recherches historiques sur l'origine et la propagation du mal en Europe, depuis la Renaissance jusqu'à nos jours*, Paris, Gaume Frères Lib. Edit. 1856-1859. Veja-se principalmente H. Delassus, *La conjuration antichrétienne*, Société Saint Augustin, Desclée De Brouwer, Lille, 3 vs. Um bom resumo é o de Léon de Poncins, *Les forces secrètes de la Révolution*, Ed. Bossard, Paris, 1929. Numerosos dados a respeito na história moderna da Europa encontram-se em E. Rosenstock-Huessy, *Die europäischen Revolutionen und der Charakter der Nationen*, W Kohlhammer Verlag, Stuttgart-Colônia. Finalmente, um livro de recente publicação que focaliza o tema em face da guerra revolucionária de nossos dias e da dialética da ação posta em prática pelos comunistas: Julio Meinvielle, *El comunismo en la revolución anticristiana*, Ediciones Theoria, Buenos Aires, 1961.

Nas guerras feudais, pelejavam os senhores entre si, comandando os seus vassalos e demais subordinados. Revolucionando a técnica de combate, as armas de fogo apressaram o declínio do feudalismo e favoreceram a concentração do poder militar, instrumento decisivo do absolutismo monárquico. Formaram-se os exércitos permanentes e posteriormente se chegava ao serviço militar obrigatório. Esta militarização crescente modificava em aspectos substanciais a guerra, fazendo-a deixar de ser o "esporte dos reis" para vir a converter-se numa tarefa da "Nação em armas" Mesmo assim, continuava, entretanto, restrita ao âmbito das fôrças em operação, atingindo eventualmente as populações à margem do conflito. Era a guerra confinada ao limite da estratégia militar.

Em nossos dias, mais ainda se alterou a fisionomia da guerra, não só pelo emprêgo de novos e poderosíssimos engenhos de destruição como também pelo extravasamento das operações para além do campo estritamente militar. E' a chamada guerra total, a envolver todos os elementos capazes de exercer influência nos mais variados domínios da atividade humana. Além do setor da produção agrícola e industrial, de importância cada vez maior na história das guerras, a mobilização se estende por tôdas as camadas sociais e exige um preparo adequado da opinião pública.

Todos se lembram do que foi a resistência do povo inglês na última guerra e de quanto contribuiu para isto o ânimo forte das populações da Grã-Bretanha, alimentadas continuamente pelo calor do entusiasmo que lhes infundiam a BBC, a imprensa e outros veículos de atuação sôbre a opinião pública. Ao mesmo tempo, precauções eram tomadas para evitar o derrotismo e reprimir a ação corrosiva dos elementos negativos e dissolventes.

O funcionamento das instituições também pode ser alterado. Aliás, os regimes constitucionais prevêem o estado de guerra, com suspensão das garantias proporciona-

das pela ordem jurídica aos direitos dos cidadãos. Em face da guerra atual, na era atômica em que entramos, isto muitas vêzes não basta. Se os governos democráticos europeus e americanos podem funcionar regularmente em períodos normais — assim mesmo com exclusão de países onde têm sido sempre um fator de perturbação e crises políticas — a sua inadequação diante das crises mais profundas exige o recurso a medidas extraordinárias. As revoluções e dificuldades econômicas têm feito apelar para a concessão de podêres excepcionais a fim de fortalecer o govêrno. Não admira que isto seja imprescindível em tempo de guerra. Os quadros políticos e administrativos devem então sofrer uma fiscalização constante, quando não mesmo uma revisão estrutural, e tal vigilância chega a se impor sôbre organismos privados.

Numa palavra, tôdas as fôrças vivas de uma coletividade vêm a ser empenhadas no esfôrço de guerra. Realiza-se, hoje, em sua plenitude o conceito de "Nação em armas" das guerras da Revolução Francesa. Não é só o indivíduo militarizado e diretamente sujeito aos comandos das Fôrças Armadas que participa da ação bélica. O funcionário público, o operário, o professor, o estudante, o jornalista, todos devem dar a sua contribuição. Eis por que se usa a expressão "guerra total" Tudo se transforma em campo de batalha.

Além disso, a guerra reveste um caráter ideológico. E' bem significativa, neste sentido, a qualificação que foi dada ao conflito mundial de 1939: guerra civil internacional. Com efeito, não se tratava, apenas, de uma competição pela hegemonia mundial. Paralelamente à luta entre Estados, em defesa da sua soberania, viu-se o deflagrar de um choque entre blocos de nações alinhadas em tôrno de bandeiras ideológicas. Daí resultou a generalização do fenômeno do "quintacolunismo", isto é, a colaboração com o inimigo por parte de determinadas pessoas que queriam ver implanta-

das em sua própria pátria o regime político e a nova ordem social vigentes nos países adversários.

As guerras de religião, na época do início do protestantismo, já haviam sido guerras ideológicas. Por sua vez, as campanhas da Revolução Francesa e as guerras napoleônicas apresentaram o mesmo aspecto. E' o que se verificou na resistência oposta pelos espanhóis a Napoleão, em quem viam não sòmente o invasor do território pátrio mas, sobretudo, o herege a difundir pela Europa o ideário dos princípios anticatólicos do liberalismo de 1789. Com a transformação da Rússia em grande potência e a propagação do bolchevismo, êsse aspecto inerente aos conflitos armados de nossos dias se acentuou e tomou dimensões universais.

Os processos da guerra, no domínio da estratégia e da tática militares, têm sofrido alterações, determinadas pelo desenvolvimento da técnica dos armamentos. Basta lembrar o ocorrido com a famosa linha Maginot, que tanto custou aos franceses e acabou por não ter significação nenhuma. Na primeira guerra mundial, já se ensaiara a mecanização, com os tanques e primeiros aviões. Surgiram as perspectivas da guerra química e da guerra biológica. Com o desencadear do conflito de 1939, a guerra mecanizada alcançou o auge, e o ataque a Hiroshima veio colocar a humanidade estarrecida ante êsse nôvo tipo de guerra, de poder destruidor muito maior, capaz de levar os povos ao supremo holocausto: a guerra atômica ou nuclear.

Tal é justamente a ameaça que paira sôbre as nações da atualidade, se bem que a mútua e total destruição, que esta guerra acarretaria, deixa em suspenso as potências

---

[2] Houve, é certo, muita confusão. A guerra começou por ser uma luta das democracias contra o totalitarismo ítalo-germânico. Vimos, logo, aquela efêmera aliança soviético-nazista. E as democracias, que alardeavam o sentido da guerra como cruzada anti-totalitária, estavam aliadas a uma potência totalitária, a Rússia Soviética, que acabou como a grande vencedora, estendendo, sôbre a Europa e o mundo, um nôvo imperialismo.

antagônicas, contidas pelo chamado equilíbrio do mêdo ou do terror.

Entrementes, vemos processar-se outra modalidade de guerra, difundida hoje por todos os continentes e que começou, mal se ouvira pela última vez, naquele ano de 1945, o troar de um canhão nos campos de batalha da Europa. E' a guerra fria, na qual os exércitos em combate e as armas destruidoras cedem lugar àqueles outros processos da guerra total, empregados com requintes de habilidade e com uma estratégia aperfeiçoadíssima de agressão indireta. E' a guerra revolucionária, caracterizada pela propaganda ideológica, a intimidação pelo terror, as infiltrações de tôda sorte, a organização de minorias audaciosas e disciplinadas para a conquista do poder.

A guerra total pode ser "quente" ou "fria" A guerra revolucionária é essa guerra total e fria que, em certo momento, pode tornar-se quente, mediante o apêlo às armas e o assalto ao poder.

A estratégia da guerra revolucionária vem sendo elaborada desde Lenin até Mao Tse-Tung. Segundo Lenin, as guerras imperialistas do capitalismo, em sua derradeira etapa, deveriam ser liqüidadas por estas novas guerras da revolução, empreendidas pelo proletariado no desempenho da missão redentora da humanidade que lhe atribui Marx. Para Mao Tse-Tung, tôdas as guerras contra-revolucionárias são injustas, e a guerra revolucionária promovida pelo comunismo internacional se destina a implantar na humanidade uma nova ordem de justiça e de paz.

Para alcançar tal resultado, não é preciso vencer nos campos de batalha, o que importa é subjugar cada povo e vir a exercer sôbre as populações uma autoridade de fato, através da subversão interna e sorrateira. Isto se verifica na guerra fria, e, no caso de se desencadear uma guerra militar, os processos revolucionários terão preparado a

minoria comunista para a conquista do poder, com a ajuda dos exércitos populares adestrados na guerra de guerrilhas.

Desta forma, e aparentemente sem guerra, várias nações já foram dominadas e sujeitas ao jugo do comunismo, que nunca chegou ao poder por via eleitoral ou pela vontade da maioria. Sabemos até que ponto pode chegar a fôrça das minorias organizadas, que manipulam e fazem as revoluções.[3] Quando, entre nós, se proclamou a república, Aristides Lôbo teve aquela frase muito expressiva, dizendo que o povo assistiu a tudo "bestificado" Muito maior é hoje o poder das minorias, e muito mais aperfeiçoada a sua técnica revolucionária, fundada na dialética da ação e empregando, para anular as resistências e sugestionar os ânimos, os métodos psicológicos da teoria dos reflexos condicionados.

Com a estratégia da guerra revolucionária, a União Soviética incorporou ao seu imenso império vastas áreas e numerosas populações, controlando os Estados-satélites e suscitando uma série de movimentos entre os povos asiáticos ou africanos, na luta contra o colonialismo, e entre as nações centro-sul-americanas, cujas crises econômicas e políticas favorecem as agitações assim provocadas.

Guerra fria e guerra quente, guerra psicológica (de infiltrações, sugestões e propaganda) e guerra militar formam um todo contínuo. Esta continuidade já havia sido, no século passado, reconhecida por Clausewitz, ao formular a sua famosa tese de que a guerra é a continuação da política.

Lenin considerava Clausewitz um dos escritores militares mais profundos, um dos maiores e mais notáveis filósofos e historiadores da guerra, cujas idéias passaram a

---

[3] Veja-se, neste sentido, a magnífica réplica do escritor rumeno, George Uscatescu, a Ortega y Gasset. No seu ensaio *A rebelião das minorias,* Uscatescu comprova a sua tese tendo à vista acontecimentos de nossa época, especialmente pelo que lhe foi dado observar na sua própria pátria e noutros países da Europa.

ser patrimônio dos homens de pensamento. Combinando as lições daquele oficial prussiano com as "Reflexões sôbre a Violência" de Georges Sorel, Lenin aplicou a tese da continuidade do processo estratégico à guerra e à ação política, completando-a por uma visão tática suscetível de passar do campo da batalha para as lutas civis. O resultado foi a revolução de outubro de 1917, na Rússia, pondo por terra o regime de Kerenski. Desde então o pensamento militar soviético ficou impregnado do espírito de Clausewitz, transposto ao terreno da luta de classes. De Lenin e Trotsky a Stalin, os revolucionários russos souberam ser fiéis às lições do seu mestre de estratégia, aperfeiçoando-as e dando-lhes uma amplitude ainda maior por incluírem, no todo contínuo da estratégia e da política, a economia, o comércio, o sistema de transportes e o de comunicações e telecomunicações, a literatura, a arte, a propaganda ideológica e a guerra psicológica.[4]

Mao Tse-Tung faz ver que a população, na guerra revolucionária, corresponde ao que era o território nas guerras tradicionais. Nestas, sempre se tinha em vista a ocupação do território inimigo para, aí, vencido o adversário, impor-lhe as condições de paz. Naquela, o objetivo precípuo é o domínio da população pela intimidação, as infiltrações e a propaganda lançando-se mão do "quintacolunismo", já em foco durante a guerra de 39 e na expansão nazista.

O estado permanente de guerra, entre as potências comunistas e o mundo não-comunista, decorre daquele princípio afirmado com tôda a clareza por Lenin, a saber, a incompatibilidade entre o capitalismo e o socialismo. O proletariado mundial caminha para a destruição do capitalismo, e os Estados burgueses capitalistas não podem coexis-

---

Cf. M. Mégret, *Fonction et intégration politique de l'armée* e General T. Albord, *Les relations de la politique et de la stratégie*, in *La Défense Nationale*, Biblioteca dos Centros de Estudos Superiores Especializados (Universidade de Aix-Marseille), P.U.F., Paris, 1958.

tir indefinidamente com os Estados onde haja sido implantado o marxismo-leninismo. Desde logo, os teóricos do bolchevismo, na Rússia, aceitaram a tese de que o socialismo, num só país, é impossível: ou o sistema socialista se alastra por todos os povos, ou acabará por ser erradicado de onde já tenha vigência.

Daí já se pode deduzir que a "coexistência pacífica", alardeada pela União Soviética e a China Comunista, e aceita cândidamente pelas democracias ocidentais, não é senão uma arma de propaganda, ou melhor, um entorpecente para anestesiar o mundo não comunista, diminuir-lhe as resistências e acabar anulando tôdas as possibilidades de defesa que ainda lhe restam.

O marechal soviético Chapochnikov, glosando Clausewitz, diz que, "se a guerra é a continuação da política por outros meios, a paz, por sua vez, não é mais do que a continuação da luta por outros meios". [5]

Compreende-se, assim, que os comunistas russos e chineses, acobertados pelo mito da coexistência, se vão servindo daquilo que para outros povos é objeto de relações pacíficas, mas se torna para êles um instrumento da guerra revolucionária. E' o caso das relações comerciais, por exemplo, bastando lembrar um fato por si só bastante elucidativo para nós: a exposição industrial soviética no Rio de Janeiro, dando margem à distribuição de sugestivas fôlhas volantes da propaganda do regime e da ordem social vigentes, hoje, na Rússia. E' o que se passa, também, noutros domínios da atividade humana: a ciência, a literatura, a arte, os esportes, o teatro, o cinema. Aliás as relações diplomáticas mantidas por qualquer povo com a URSS, significam sempre um avanço da guerra revolucionária, sendo cada embaixada soviética um centro de espionagem e de expansão ideológica, com o seu pessoal numerosíssimo, in-

---

[5] Apud M. Mégret, ob. cit., p. 155.

cluindo agentes especializados em propaganda e técnicos de guerrilhas.

A guerra revolucionária é, pois, guerra total, guerra fria e guerra ideológica.

E' revolucionária:

1) quanto ao *método,* isto é, os processos subversivos postos em prática;

2) quanto à *finalidade,* ou seja, a destruição dos fundamentos da civilização cristã, substituídos pela ideologia materialista do marxismo-leninismo;

3) quanto à sua *direção,* procedente de um centro de irradiação que a dirige pelo mundo inteiro;

4) quanto às suas *origens remotas,* filiando-se àquele movimento de idéias que constitui a seqüência da Revolução no mundo moderno.

A guerra total insere-se, pois, num plano de continuidade histórica com a revolução total. Aí está a razão mais profunda das afinidades ideológicas existentes entre o socialismo e o liberalismo, não obstante tudo aquilo que opõe êstes dois sistemas um ao outro.

A afirmação antropocêntrica do homem, iniciada com o humanismo renascentista e afirmada no livre-exame protestante, é um pressuposto filosófico do liberalismo econômico e, na ordem política, suscitou o ideário democrático de 1789. A democracia liberal preparou a democracia totalitária prática e teòricamente. Pràticamente, destruindo a ordem tradicional das corporações e outros organismos autônomos existentes entre as famílias e o Estado, agrupamentos êstes que representavam uma defesa das liberdades concretas do homem contra a interferência crescente do Estado nos domínios da atividade privada. Desfeitos aquêles vínculos grupalistas, acharam-se os indivíduos abandonados à sua própria sorte no regime da plena liberdade de concorrência, que gerou os abusos do capitalismo e a "exploração do homem pelo homem", denunciada pelos socialistas. A

autoridade política do Estado passou a ser a única a poder coibir tais abusos e ordenar a vida social, não mais reconhecendo as autoridades corporativas. A centralização estatal começava com Napoleão, dentro dos esquemas do liberalismo, acentuando-se progressivamente, até aos nossos dias.

Quanto à filiação da democracia totalitária à democracia liberal, no plano dos princípios, ela já pode ser claramente percebida no pensamento político de Rousseau, com suas teses sôbre a soberania do povo, o absolutismo da "vontade geral" e a entrega total do indivíduo à coletividade pelo "contrato social" [6]

Perdendo sua substância cristã, a civilização ocidental foi-se deixando impregnar de princípios que acabaram por conduzir ao comunismo. Como diz Fulton Sheen, a ideologia comunista brotou dos remanescentes secularizados de uma civilização cuja alma fôra, outrora, cristã. "A luta básica dos nossos dias não é entre individualismo e coletivismo, livre emprêsa e socialismo, democracia e ditadura. Êstes aspectos são manifestações acidentais de uma luta profunda, que é moral e espiritual, envolvendo a questão de saber se o homem deve existir para o Estado ou o Estado para o homem, e se a liberdade é um atributo do espírito ou uma concessão da sociedade materializada"

As afinidades entre o liberalismo político e o socialismo lembram o que se passa, também, entre o liberalismo econômico e o marxismo. No sistema de economia política de Marx encontramos teses procedentes dos economistas liberais, v. g., a teoria do valor, haurida nos ensinamentos de Ricardo. O comunismo, aliás, não é mais do que um capitalismo de Estado, e o materialismo histórico vem dar fundamentação filosófica ao materialismo pragmático, já existente no capitalismo burguês.

[7] Fulton J. Sheen, *Communism and the conscience of the West*, Browne and Nolan Limited, The Richview Press, Dublin, pp. 9-10. Cf. p. 7: *Once man became materialized and atomized in Western thinking, it was only natural for a totalitarianism to arise to gather up the fragments into a new totality and substitute the collective man for the individual man who was isolated from all social responsibilities.*

Frisa o mesmo autor que a filosofia do comunismo não nasceu na Rússia, mas no mundo ocidental do século passado. Aliás, o marxismo, enquanto doutrina social e interpretação da História, de acôrdo com os seus próprios princípios, deve ser entendido pelos marxistas como um reflexo das condições econômicas da sociedade industrial européia do século XIX. Para Marx, tôda ideologia é uma superestrutura da ordem econômica, e, se fizermos um exceção para o materialismo histórico, isto representa a sua refutação.

Na verdade, o marxismo tem suas fontes na filosofia alemã, na sociologia francesa e na economia inglêsa. Para a sua formação, conjugam-se a dialética do idealismo hegeliano completado pelo materialismo de Feuerbach, a sociologia de Proudhon e o liberalismo econômico de origem britânica.

Uma carga tão grande de erros sucessivos, que se vêm acumulando através de séculos, desintegrou o pensamento ocidental. Esta desintegração, acompanhando a descristianização dos costumes, refletiu-se no domínio das instituições sociais e políticas. Daí a razão pela qual, em face do avanço comunista, as democracias ocidentais têm-se mostrado vacilantes, fracas, incapazes de resistir à poderosa dialética da ação posta em prática pelos promotores da guerra fria revolucionária.

* * *

Nas perspectivas acima delineadas é que se pode alcançar o verdadeiro sentido da segurança nacional.

Êste conceito, ùltimamente elaborado entre nós, através dos estudos e pesquisas da Escola Superior de Guerra, corresponde a certas noções suficientemente esclarecidas por pensadores que se têm debruçado sôbre os problemas suscitados pela desintegração do Ocidente. Filósofos como Berdiaeff, historiadores como Christopher Dawson e Gonzague de Reynold, pensadores políticos do porte de um Maurras ou um Ramiro de Maeztu, sociólogos de entre

os quais Gurvitch, Sorokin e Karl Mannheim, fornecem-nos elementos de aprofundamento dessa problemática, para cuja formulação em face da realidade brasileira não pode ser esquecida a obra de Oliveira Vianna.

O problema da segurança nacional é o aspecto particular de um problema de maior amplitude: o da coesão social, compreendendo a integração dos grupos numa Nação e a integração das Nações na comunidade de cultura a que pertencem. Desde logo se nota a sua inserção no plano das relações internacionais, plano êste cada vez mais acentuado no mundo contemporâneo. Internamente, a segurança coletiva de um povo resulta da adequação entre as instituições e a vivência social, devendo esta, por sua vez, ser a expressão de um perfeito ajustamento dos grupos e classes que compõem a comunidade nacional. No âmbito das relações internacionais, essa mesma segurança só pode decorrer de uma política externa dirigida com firmeza no sentido dos objetivos nacionais, integrados por sua vez nos ideais de cultura dos povos da mesma tradição e formação histórica.

Bem o observou o General Oswaldo Cordeiro de Farias, com as seguintes palavras proferidas no encerramento do Curso Superior de Guerra da mencionada Escola em 1952: "Vivemos num mundo em que, ao lado da interdependência, cada dia maior, entre suas partes, cada Unidade, trabalhada pela divisão ideológica que avassala todos os confins da Terra, só se pode afirmar como Nação, se as fôrças que a compõem apresentarem um resultante capaz de suportar os embates daquela interdependência, afirmando-se seu povo, filosòficamente, de acôrdo com os ideais tradicionais de sua gente"

Tem-se definido a segurança nacional como o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à comunidade para a consecução dos objetivos nacionais permanentes,

salvaguardando-os devidamente em face de todos os antagonismos internos e externos.

Os meios de que a Nação dispõe para a realização de tais objetivos formam o que se chama o poder nacional, que não deve ser confundido com o poder do Estado, pois abrange os recursos naturais e os elementos humanos, êstes últimos exercendo a sua atividade nos mais variados grupos sociais, ligados ou não à ação do Estado.

O plano geral de aplicação do poder nacional constitui a política de segurança nacional, noção equivalente à de estratégia geral.

Esta política é, sem dúvida, obra precípua do Estado. Cabe ao govêrno traçar as suas diretrizes, no plano interno e no das relações internacionais. Tais diretrizes devem ser fixadas tendo-se em vista os objetivos nacionais e visando-se o aproveitamento do potencial nacional, isto é, de todos os meios que podem ser transformados em poder nacional.

Mas, na conceituação de segurança nacional, cumpre ressaltar a importância da ação dos organismos que formam a coletividade nacional. Não se deve confundir Nação e Estado. O poder do Estado, dando organização jurídica à Nação, coordena êsses diversos organismos com vistas ao bem comum. O estado de segurança de uma sociedade política resulta do perfeito funcionamento dos grupos que a compõem e do seu ajustamento aos objetivos da coletividade.

Por isso, em vez de definir a segurança nacional como a garantia *proporcionada pelo Estado,* melhor será dizer que ela é a *situação* de garantia e independência existente numa comunidade nacional e permitindo a realização dos seus objetivos permanentes.

O que importa, antes de mais nada, é, pois, a definição dos objetivos nacionais. A Nação é uma comunidade histórica que tem por fim manter, transmitir e aperfeiçoar

um patrimônio comum de cultura em benefício da pessoa humana. E assim sendo, é o conhecimento da formação histórica de um povo que nos permite formular aquêles objetivos, ordenados por sua vez à finalidade pessoal do homem.

Desde logo, torna-se patente que a segurança nacional não diz respeito apenas ao campo de ação das Fôrças Armadas. Excede de muito os limites do poder militar, e não se confunde com a defesa nacional.

O estado de segurança resulta de uma série de ações específicas que se conjugam para dar em resultado aquela situação de garantia e independência. Além da atividade estritamente militar, têm sido enumeradas as ações políticas, psico-sociais e econômicas. As primeiras, isto é, as ações políticas, fazem-nos entrar mais no domínio do Estado e do funcionamento dos seus diversos órgãos. As ações psico-sociais e econômicas acham-se difundidas por todo o corpo social, embora nelas tenha o Estado também um papel importante a desempenhar, especialmente nas sociedades desorganizadas por um liberalismo dissolvente, diante do qual ao poder público cabe uma função mais atuante de reconstrução e defesa.

O desenvolvimento nacional é um dos aspectos dêsse vasto e complexo domínio de atividades. Tem sido ùltimamente focalizado com insistência no campo econômico diante dos problemas suscitados pela situação dos chamados povos subdesenvolvidos. A segurança nacional requer também o desenvolvimento de um povo, e não apenas o econômico, mas ainda o político, o cultural, o religioso.

Em outros tempos, o problema da segurança nacional colocava-se em têrmos de defesa militar do território. Hoje em dia, os antagonismos que põem em risco a independência de uma Nação não decorrem simplesmente da agressão do inimigo visando à ocupação territorial. Êles atingem a comunidade por meio da agressão indireta, peculiar à guer-

ra revolucionária. E se diante da guerra total, ou da sua ameaça, a defesa nacional deixa de ser uma questão meramente militar, em face da guerra revolucionária, a segurança nacional, mais do que nunca, supõe o fortalecimento da coesão interna de um povo e a atualização do seu potencial.

Pondera o General Lyra Tavares que, "sobretudo depois de 1945, a destruição do poder e da máquina do Estado, para o fim de aniquilar-lhe a capacidade de resistência e tornar inconseqüentes as manifestações da sua soberania, obedece a processos mais sutis, com que o agressor procura atingir os mesmos objetivos, escapando à vigilância e às sanções internacionais. Asfixia-se, primeiro, a consciência da comunidade nacional, persuadindo-a a defender, como se fôssem seus, os interêsses do Estado agressor.

"Os campos mais propícios ao trabalho progressivo de penetração e de atuação no espírito daquela comunidade, para o fim de confundi-la e dominá-la, são o político, o econômico e o psicológico. Importa, sobretudo, impressionar o pensamento das massas, arregimentando-as contra as elites e contra o Estado. Os regimes democráticos, construídos e apoiados sôbre a expressão numérica do eleitorado, são tanto mais vulneráveis quanto menos esclarecida é a opinião pública e quanto menor o grau de cultura e de discernimento das classes numèricamente mais expressivas. Elas podem ser mais fàcilmente comandadas por líderes ocasionais, que as empolguem, pela demagogia, terminando por conquistar o poder de orientá-las"

Quanto ao campo econômico, "particularmente nos seus reflexos sôbre o padrão de vida da população e no que toca à conquista progressiva da auto-suficiência do Estado, nos seus elementos essenciais de vida, pode apresentar vulnerabilidades perigosas ao impacto de antagonismos que sôbre êle atuem, com o objetivo de comprometer

a liberdade de ação e, por isso mesmo, a independência do Estado.

"Não é necessário, para isso, a ação direta do agente estrangeiro, sobretudo quando o trabalho de agressão se processa pela formação de líderes nacionais, formados em ideologia política e social contrária à vontade da comunidade nacional, mediante trabalho de catequese, de propaganda e de infiltração que convenha e seja possível ao Estado agressor.

"Não é, pois, à conquista direta do território que visam essas formas novas de agressão. Essa conquista virá, como conseqüência do contrôle do Estado, através da penetração na consciência da comunidade nacional e da influência na sua orientação, o que constitui processo indireto de conquistar o domínio do território" [8]

Neste sentido, o professor Hermann Görgen, em recente visita a São Paulo, lembrava algumas passagens do Livro "Assalto ao Poder" de Jan Kosak, descrevendo a técnica de transformar um govêrno democrático em govêrno comunista, usando das liberdades e facilidades oferecidas pelo regime democrático, mediante a aliança provisória do proletariado com a burguesia, visando ao objetivo final, isto é, o golpe comunista total.

A teoria exposta por aquêle autor checoslovaco foi posta em prática não só no seu país, mas ainda na Polônia, na Rumênia, na Bulgária e, ùltimamente, em Cuba. Segundo o esquema de Kosak, a tomada do poder exige a presença simultânea de dois focos em ação: um dêles, na cúpula do govêrno do país cujo poder se pretende conquistar; outro, na base social, destacando-se aí, especialmente, os sindicatos e as associações estudantis.

---

[8] Gen. A. de Lyra Tavares, *Segurança Nacional — Antagonismos e Vulnerabilidades*. Biblioteca do Exército Editôra, 1958, pp. 26-27.

Tal é o campo de ação da guerra psicológica, cujo êxito depende, em grande parte, dos outros setores de capital importância para a segurança nacional: o político e o econômico.

Quanto ao primeiro, é sem dúvida fundamental. A inadequação entre as instituições políticas e a realidade social, o desvio de tais instituições em relação à linha de formação histórica de muitos povos, a crise do sistema representativo e a ausência de uma representação autêntica da sociedade perante o Estado, — incluindo-se nessa crise os vícios do eleitoralismo e do regime de partidos, — os excessos do poder no sistema presidencialista e o seu debilitamento pelo parlamentarismo, tudo isto são aspectos do problema político que afetam a segurança nacional.

Do ponto de vista econômico, como vimos, têm sido largamente estudadas as questões relativas ao desenvolvimento. A chamada "questão social", oriunda no século passado da aplicação dos princípios do liberalismo econômico, preparou o caldo de cultura para a luta de classes socialista. Às contradições entre as classes sociais, exploradas pela dialética da ação do comunismo, acrescentam-se em nossos dias os contrastes entre povos desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou entre regiões diferentes, num mesmo país, comportando grande disparidade no seu desenvolvimento.

CONCLUSÕES

1. Os problemas da segurança nacional, em seu sentido mais elementar, foram equacionados, a princípio, em função da *defesa nacional,* tendo em vista a independência ou soberania de uma comunidade política. Dada a estratégia militar então dominante, as questões relacionadas com o fortalecimento das fronteiras ocupavam a primazia entre tôdas as outras.

2. Posteriormente, com a transformação da estratégia e o aparecimento da guerra fria, a segurança nacional passou a significar principalmente a *integração* de uma sociedade na plena realização dos seus objetivos permanentes, acentuando-se a importância das estruturas sociais, do ajustamento das instituições e do bom funcionamento dos diferentes grupos que compõem a Nação.

3. Por fim, o tema do *desenvolvimento* completa a problemática da segurança nacional, devendo entender-se tal desenvolvimento não só no domínio econômico, mas nos diversos campos da manifestação da atividade de um povo.

ÍNDICE